Canadian International Development Agency

Agence canadienne de développement international

# Canada making a difference in the world

103-00071/

# Endi

As I travel throughout the developing world, I see how Canadian aid is making a difference in the lives of the poor. At the same time, I know we can do better. It's critical to learn from our experiences and use those lessons to improve the impact of our assistance.

Over the past year, the Canadian International Development Agency (CIDA) has been assessing the effectiveness of its aid. After much reflection and consultation, we have produced *A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness*. This brochure captures the essence of the policy statement, outlining several approaches that will shape the Agency's direction for years to come.

The statement also reflects a growing international consensus on the best ways to tackle poverty, and the urgency of acting now. Clearly, with such unparalleled agreement, donors and developing countries are at a turning point in the fight against poverty. By working more closely together, we can end poverty. We can, and we will.

Hon. Susan Whelan
Minister for International Cooperation

## Moving beyond the headlines

Senegal, which has high rates of illiteracy, has adopted a radical new approach to education: it has turned the management of literacy and basic education programs over to the communities themselves. Canada is supporting this reform program, including the community-run schools. Early results are impressive: with CIDA's support, 196 community schools have taken in 6,000 adolescents aged 9 to 15, more than 65 percent of whom were girls.

In Afghanistan, Canada and its partners are delivering health care, food aid, and basic education. We're healing land mine survivors, and reintegrating refugees and displaced persons. And we're promoting human rights—especially for women. Together, we're building a foundation for recovery and reconstruction, while strengthening the bonds of trust and friendship that support development and peace.

These victories—large and small—don't make headlines in Canada; yet they symbolize, in a very real and practical way, how Canada is helping developing countries fight poverty.

Progress is not just possible in the developing world, it's already happening. In fact, the international community is more united than ever on the need to end poverty and how to do it.

## A renewed global commitment

Since the dawning of the new millennium, the drive to end poverty in the developing world has been gathering steam.

In December 2000, as a follow-up to the Millennium Summit in New York, the United Nations released a road map known as the Millennium Development Goals. With target areas such as basic education, gender equality, and health services, these goals have become a global yardstick to measure the commitment of both donors and developing countries to end poverty around the world.

In September 2000, CIDA launched *Social Development Priorities: A Framework for Action*, Canada's own five-year plan to increase the Agency's investment in four key areas: health and nutrition (funding for this will double), HIV/AIDS, basic education, and child protection (funding for these will quadruple).

The benefits of globalization have bypassed many developing countries. In November 2001, trade ministers met in Doha, Qatar, to launch a new round of international trade negotiations that would address this imbalance. Compromises on all sides have set the stage for an historic agreement that can open up trade and investment opportunities for poor countries.

This new spirit of partnership was also evident at the International Conference on Financing for Development

# ng poverty is poss

held in Monterrey, Mexico, in March 2002. As part of a new "development compact," developing countries that commit to sound management, democratic principles, respect for human rights, and the rule of law can expect to receive more support from donors like Canada. Indeed, Prime Minister Jean Chrétien committed to increase development assistance by at least 8 percent every year, which will double the level of Canadian aid by the end of the decade.

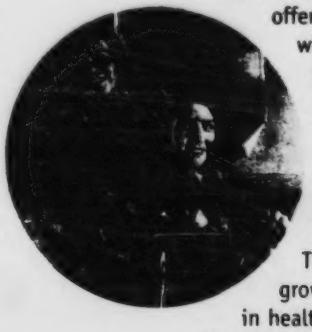
Finally, at the G8 Summit in Kananaskis, Canada, in June 2002, leaders endorsed a made-in-Africa plan for ending poverty known as the New Partnership for Africa's Development (NEPAD). They committed themselves to new investments in African countries that govern justly, invest in their own people, and promote economic freedom.

## Seizing the momentum

International gatherings such as Doha, Monterrey and Kananaskis have laid the foundation for more concerted action in the fight against poverty. Against this backdrop, CIDA has developed a policy statement that will help improve our aid, and put the Agency in line with current thinking about development issues. In so doing, CIDA is helping to build on the growing momentum for action on poverty.

### Taking a more comprehensive approach

Individual projects have been the staple of development assistance for decades. They can bring many benefits to a community—from clean drinking water to better education. But unless these projects pay attention to the larger context, their benefits can be short-lived. A project to boost literacy rates, for example, must look beyond the classroom to consider the impact of teachers' salary structure and the quality of the curriculum, and how this will affect education.



Today, donors are delivering assistance through programming approaches that target entire sectors such as the environment, health, and education. Often, they pool their resources for even greater impact. Moreover, these programs are integrated into a developing country's poverty-reduction strategy.

In keeping with the new development compact reached at Monterrey, CIDA will develop enhanced partnerships with low-income countries that are committed to reform, increased openness, and democracy. The Agency will spend a greater share of its resources in these countries to ensure they have the critical mass to make a real difference.

### Agriculture, water, and the environment

In keeping with recent research on aid effectiveness, CIDA is now also placing additional emphasis on agriculture, water, and the environment. Nearly 75 percent of the absolute poor live in rural areas. Investments in agriculture will not only improve food security, they will have spinoff benefits in other areas such as health and education, the environment, and water and sanitation. Improving the quality of life in rural areas may also help stem the exodus of people to already overcrowded cities.

### Increasing the focus on Africa

Africa has become increasingly cut off from the prosperity offered by globalization. Conflict, corruption, and widespread poverty also continue to hinder growth; yet many countries are enjoying a democratic transformation with leaders committed to positive change.

At the Kananaskis Summit, Prime Minister Chrétien announced a special Canada Fund for Africa to complement our ongoing support. The $500-million fund will foster economic growth, promote good governance, and invest in health, nutrition, water, and other social priorities. All told, Canada will allocate $6 billion in new and

existing resources over five years to support Africa's development.

### Policy coordination

Foreign aid is only one aspect of Canada's relationship with developing countries: other policies include those related to trade, investment, agriculture, and the environment. If all these policies are not moving toward the same goal, we will undermine the overall impact of our support to developing countries.

Canada is striving to ensure its policies are in sync, especially with respect to market access. Tariffs, quotas, and subsidies can make it difficult for developing countries to compete in export markets. While the Doha round of trade negotiations will address these obstacles, Canada has already committed to extending duty-free and quota-free access to most imports, except dairy products, poultry, and eggs, from 48 least developed countries by 2003.

### Working better together

Too often, the developed world has dictated the terms of its support to developing countries; however, a new kind of partnership is blossoming. Our partners are increasingly setting their own priorities—in collaboration with their citizens—and looking to us for support. These new agreements set out shared objectives and responsibilities, transforming the nature of our relationships with the developing world.

At the same time, Canada wants to coordinate with other donors more effectively. This will help reduce duplication and simplify reporting requirements for our developing-country partners. Ultimately, it will also stretch our aid dollars and enhance the impact of our work.

## Partnership in action

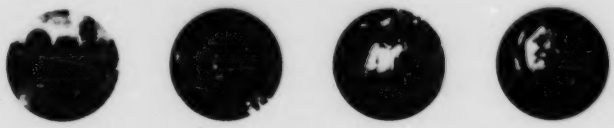
New forms of partnership are already underway. Developing countries are setting their priorities, and donors are listening. Together, we're developing programs that support a country's long-term strategies for particular sectors.

In the Nile Basin, 10 African countries have put aside generations of conflict over their shared resources to tackle their challenges together. They have a plan to protect the environment, increase food security, and generate trade and energy opportunities. Today, the international community is mobilizing resources to help Nile Basin countries realize their dream. Canada was one of the first donors to get on board.

In Mozambique, CIDA is contributing to a pool of donor funds that will directly support the Ministry of Education budget. This fund will allow donors to coordinate their assistance more effectively. And it will help the Government of Mozambique to manage its resources so that it can better carry out its strategy for the education sector.

## Canada makes a difference

Never has there been such consensus on the most effective ways to end poverty. With so much at stake, Canada is determined to build on 50 years of experience working with the developing world. We're refining our policies and sharpening our focus to make sure that Canada continues to make a difference in the world.



To obtain a copy of the new *Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness*, or to find out more about CIDA, visit www.acdi-cida.gc.ca or call toll-free 1-800-230-6349.

Printed in Canada ISBN 0-662-66878-2 Catalogue No. CD4-2/2002-1

Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Agency

# Le Canada contribue à un monde meilleur

# Fair

Lors de mes voyages dans les pays en développement, je n'ai pu que constater les bienfaits de l'aide canadienne dans la vie des pauvres. Néanmoins, je sais que nous pouvons mieux faire. Il est de prime importance de tirer les leçons de notre expérience afin d'améliorer les effets de notre assistance.

Au cours de l'année, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a procédé à l'évaluation de l'efficacité de son aide. Au terme d'une réflexion et d'une consultation approfondies, elle a rendu public son *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. La présente brochure contient l'essentiel de l'énoncé de politique et décrit plusieurs approches susceptibles d'imprimer l'orientation de l'Agence au cours des années à venir.

L'énoncé traduit le consensus international grandissant sur les meilleurs moyens de mettre un terme à la pauvreté et sur la nécessité d'agir dès maintenant. Cette unanimité sans précédent marque, à n'en point douter, un tournant décisif dans la lutte contre la pauvreté. En collaborant plus étroitement, nous pouvons faire échec à la pauvreté. Nous le pouvons et nous le ferons.

L'honorable Susan Whelan
Ministre de la Coopération internationale

## Voir au-delà des grands titres

Le Sénégal, qui affiche des taux élevés d'analphabétisme, a adopté une approche d'éducation toute nouvelle, qui consiste à mettre la gestion des programmes d'alphabétisation et d'éducation de base entre les mains des collectivités elles-mêmes. Le Canada soutient ce programme de réforme, ainsi que les écoles communautaires. Les premiers résultats sont extrêmement encourageants. En effet, grâce à l'aide de l'ACDI, 196 écoles communautaires ont accueilli 6 000 adolescents âgés de 9 à 15 ans, dont plus de 65 % sont des filles.

En Afghanistan, le Canada et ses partenaires fournissent des soins de santé, de l'aide alimentaire et une éducation de base. Nous soignons les survivants des mines terrestres, nous nous occupons de la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées et nous défendons les droits de la personne, en particulier ceux des femmes. Ensemble, nous établissons les fondations de la récupération et de la reconstruction tout en resserrant les liens de confiance et d'amitié qui favorisent le développement et la paix.

Ces victoires, petites et grandes, ne font guère les manchettes au Canada; elles témoignent néanmoins, et de façon bien concrète, de l'aide que le Canada apporte aux pays en développement dans leur combat contre la pauvreté.

Non seulement les progrès sont-ils possibles dans les pays en développement, mais ils s'accomplissent déjà. De fait, la communauté internationale est plus unie que jamais dans sa volonté de mettre un terme à la pauvreté et dans le choix des moyens.

## Renouveler l'engagement mondial

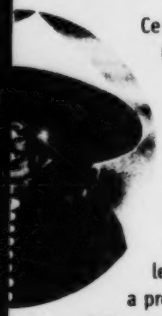
Depuis le début du nouveau millénaire, la lutte contre la pauvreté dans le monde en développement a gagné du terrain.

En décembre 2000, dans la foulée du Sommet du millénaire tenu à New York, les Nations Unies ont rendu public un plan d'action en faveur des Objectifs de développement du millénaire. Ciblant des secteurs comme l'éducation de base, l'égalité entre les sexes et les services de santé, ces objectifs sont devenus des références internationales pour mesurer l'engagement des donateurs et des pays en développement dans la lutte contre la pauvreté.

En septembre 2000, l'Agence diffusait son propre plan quinquennal intitulé *Priorités de développement social de l'ACDI : Un cadre d'action*, dans lequel elle annonçait une augmentation de ses investissements dans les quatre secteurs prioritaires suivants : santé et nutrition (financement doublé), lutte contre le VIH/sida, éducation de base, protection des enfants (financement respectivement quadruplé).

Nombreux sont les pays en développement qui n'ont pas encore bénéficié des avantages de la mondialisation. En novembre 2001, les ministres du commerce se sont rencontrés à Doha, au Qatar, pour entamer un cycle de négociations sur le commerce international en vue de remédier à ce déséquilibre. Le fait que toutes les parties ont accepté des compromis a ouvert la voie à une entente historique offrant de nouvelles possibilités de commerce et d'investissement aux pays pauvres.

# e échec à la pauvr



Ce nouvel esprit de partenariat animait également la Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey, au Mexique, en mars 2002. Suivant le nouveau « pacte de développement », les pays en développement qui empruntent la voie d'une saine gestion, des principes démocratiques, du respect des droits de la personne et de la primauté du droit pourront compter sur une aide accrue de la part de donateurs comme le Canada. De fait, le premier ministre Jean Chrétien a promis d'augmenter l'aide au développement d'au moins 8 % par an, ce qui équivaudra à un doublement du niveau de l'aide canadienne d'ici à la fin de la décennie.

Lors du Sommet du G8 tenu à Kananaskis, au Canada, en juin 2002, les chefs d'État ont adopté un plan de lutte contre la pauvreté conçu par les Africains et intitulé Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA). Les pays du G8 se sont engagés à réaliser de nouveaux investissements dans les pays africains qui sauront gouverner avec justice, investir dans leur propre population et susciter la liberté économique.

## Profiter du climat propice

Des rencontres au niveau international comme celles de Doha, de Monterrey et de Kananaskis ouvrent la voie à une concertation accrue dans la lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, l'ACDI a élaboré un énoncé de politique destiné à améliorer son aide et à accorder son action avec la philosophie actuelle sur les questions de développement. Ce faisant, l'Agence contribue à instaurer un climat propice à l'action contre la pauvreté.

### Adopter une approche plus globale

Les projets constituent l'essence même de l'aide au développement depuis des décennies. Ils profitent certes aux collectivités en leur procurant de l'eau potable ou une meilleure éducation. Mais leurs bienfaits peuvent se révéler éphémères si une attention particulière n'est pas prêtée au contexte global. Dans le cas d'un projet visant à stimuler l'alphabétisation, par exemple, on doit porter son regard au-delà de la salle de classe et tenir compte des répercussions de la structure salariale des enseignants et de la qualité des programmes scolaires sur l'éducation.

Aujourd'hui, les donateurs acheminent leur aide par le moyen d'approches de programmation qui ciblent des secteurs entiers, comme l'environnement, la santé et l'éducation. Souvent, ils mettent en commun leurs ressources pour optimiser les résultats de leurs efforts. Ces programmes sont en outre intégrés aux stratégies de réduction de la pauvreté mises en œuvre par les pays en développement.

Conformément au nouveau pacte de développement de Monterrey, l'ACDI renforcera ses partenariats avec les pays à faible revenu qui se sont engagés à réaliser des réformes et à favoriser l'ouverture et la démocratie. L'Agence réservera à ces pays une part plus grande de ses ressources afin de s'assurer qu'ils disposent bien des moyens d'agir.

### Agriculture, eau et environnement

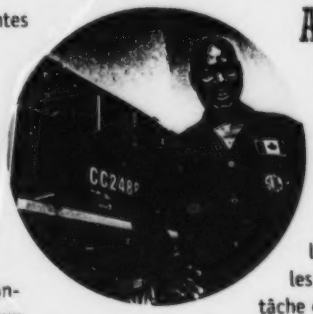
À la lumière de récentes recherches sur l'efficacité de l'aide, l'ACDI a décidé de porter dorénavant une attention accrue aux secteurs de l'agriculture, de l'eau et de l'environnement. Près de 75 % des personnes vivant dans la pauvreté absolue résident en effet en milieu rural. Les investissements en agriculture contribueront non seulement à la sécurité alimentaire, mais leurs effets bénéfiques rejailliront sur d'autres secteurs comme la santé et l'éducation, l'environnement, l'eau et l'hygiène. L'amélioration de la qualité de vie en milieu rural pourrait en outre concourir à freiner l'exode des paysans vers les grands centres déjà surpeuplés.

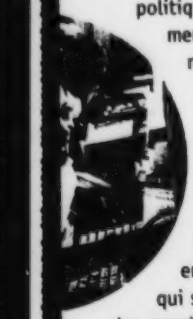
### Intensifier les efforts en Afrique

L'Afrique se voit de plus en plus écartée de la prospérité issue de la mondialisation. Les conflits, la corruption et la pauvreté généralisée continuent d'entraver la croissance, ce qui n'empêche toutefois pas certains pays de connaître une transformation démocratique sous la conduite de chefs d'État désireux d'opérer un changement positif.

Au sommet de Kananaskis, le premier ministre Chrétien a annoncé la création du Fonds canadien pour l'Afrique, lequel viendra apporter une aide complémentaire. Doté de 500 millions de dollars, ce fonds servira à stimuler la croissance économique, à favoriser la bonne gouvernance et à investir dans la santé, la nutrition, l'eau et les autres secteurs

sociaux prioritaires. Compte tenu des ressources existantes et nouvelles combinées, le Canada consacrera au développement de l'Afrique un total de 6 milliards de dollars sur cinq ans.





### Coordination des politiques

L'aide extérieure ne représente qu'une facette des relations que le Canada entretient avec les pays en développement. Il existe par ailleurs d'autres politiques, notamment celles portant sur le commerce, l'investissement, l'agriculture et l'environnement. L'effet global de l'aide canadienne aux pays en développement risque d'être compromis si ces diverses politiques ne poursuivent pas toutes le même objectif.

Le Canada s'efforce d'harmoniser ses politiques, en particulier au regard de l'accès au marché. L'existence de tarifs, contingents et subsides peut en effet mettre en difficulté les pays en développement, qui se verraient incapables de soutenir la concurrence sur les marchés d'exportation. Bien que la ronde de négociations sur le commerce de Doha ait pour but d'aplanir ces difficultés, le Canada étendra l'accès en franchise de droits et hors contingent aux importations en provenance de 48 pays moins avancés, à l'exception des produits laitiers, de la volaille et des œufs, d'ici 2003.

### Mieux travailler ensemble

Le monde développé a trop souvent imposé ses conditions aux pays en développement en échange de son aide. Un partenariat d'un type nouveau se dessine toutefois. Nos partenaires établissent de plus en plus leurs propres priorités, en collaboration avec leurs citoyens, et font appel à notre aide. Ces nouveaux accords impliquent un partage des objectifs et des responsabilités et une transformation de la nature de nos relations avec le monde en développement.

Le Canada souhaite également coordonner davantage ses efforts avec ceux des autres donateurs. On souhaite ainsi réduire les doubles emplois et simplifier la tâche de nos partenaires des pays en développement en matière de déclarations. Cela présentera également l'avantage de maximiser les effets de notre aide financière et de notre travail.

## Agir en partenariat

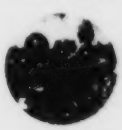
De nouveaux partenariats prennent forme. Les pays en développement établissent leurs priorités et les donateurs se mettent à l'écoute. Ensemble, nous élaborons des programmes propres à soutenir la stratégie à long terme des pays concernés dans des secteurs donnés.

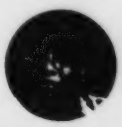
Dans le bassin du Nil, 10 pays africains ont mis de côté les contentieux concernant les ressources communes qui les opposaient depuis des générations pour se mettre à la tâche ensemble. Ils projettent de protéger leur environnement, d'accroître la sécurité alimentaire et de créer des possibilités en matière de commerce et d'énergie. Aujourd'hui, la communauté internationale mobilise ses ressources pour aider ces pays à réaliser leur rêve. Le Canada a été un des premiers donateurs à participer à cette entreprise.

Au Mozambique, l'ACDI fait partie d'un groupe de donateurs qui alimentent un fonds destiné à aider directement le ministère de l'Éducation. Ce fonds permettra aux donateurs de coordonner leur aide plus efficacement et au gouvernement du Mozambique de gérer les ressources en accord plus étroit avec sa stratégie du secteur de l'éducation.

## Le Canada contribue à un monde meilleur

Jamais auparavant n'est-on parvenu à un tel consensus sur les mesures efficaces à prendre pour mettre un terme à la pauvreté. L'enjeu mérite que le Canada tire parti de ses 50 années d'expérience de travail avec les pays en développement. Et c'est bien ce qu'il entend faire. Le Canada s'emploie actuellement à parfaire ses politiques et à mieux circonscrire ses cibles afin que son action porte fruit.





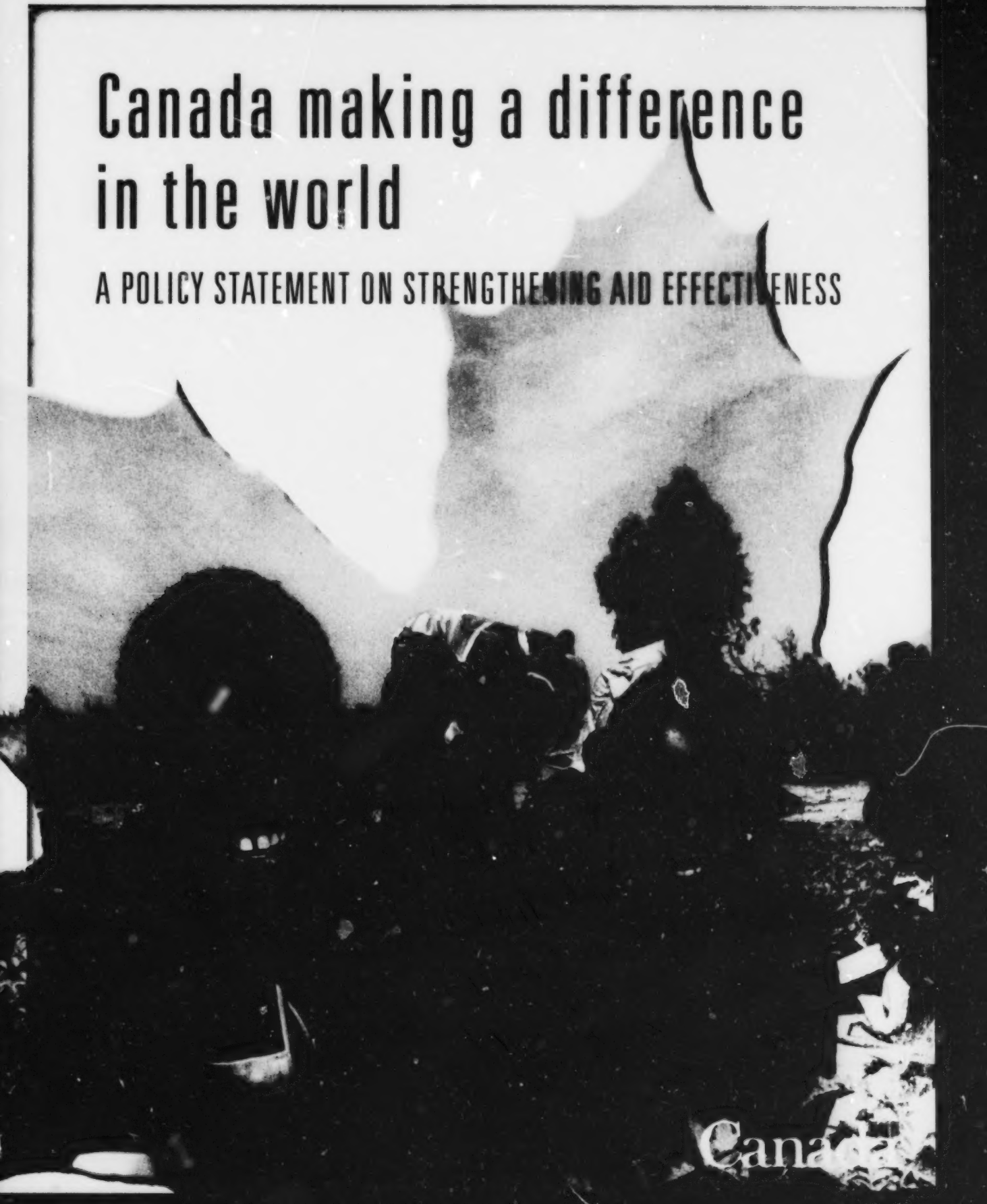
Pour obtenir un exemplaire du nouvel *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* et en savoir davantage sur l'ACDI, consultez www.acdi-cida.gc.ca ou appelez le numéro sans frais suivant : 1 800 230-6349.

Imprimé au Canada ISBN 0-662-66878-2 N° de catalogue CD4-2/2002-1

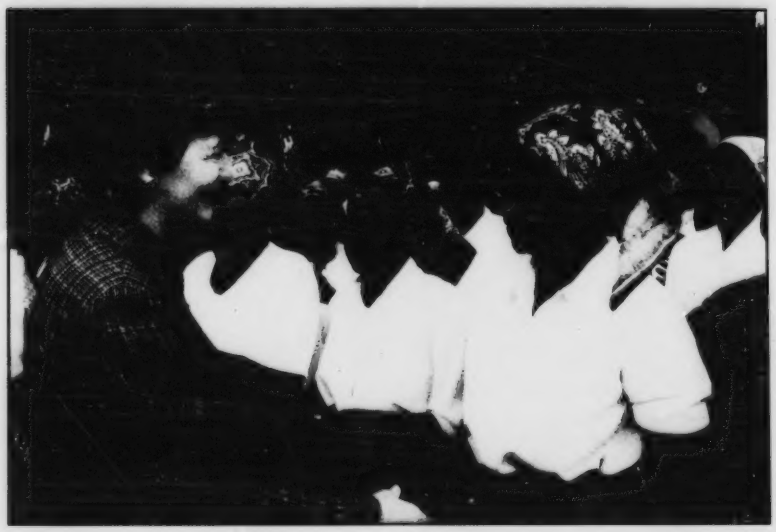
Canadian International Development Agency
Agence canadienne de développement international

# Canada making a difference in the world

## A POLICY STATEMENT ON STRENGTHENING AID EFFECTIVENESS



# Canada is making a difference in the developing world



Canada and the world stand at the threshold of a golden age for international cooperation. Now more than ever, a global consensus is emerging on the most effective ways to promote sustainable development.

For the Canadian International Development Agency (CIDA), this is welcome news. Over the past two years, CIDA has been assessing the effectiveness of its aid programs. Drawing on our own experience, and with input from other donors and our partners in Canada and the developing world, we've refined our aid policies to give them more focus.

This document outlines the international context for our agenda to strengthen aid effectiveness and the principles that will guide our efforts. These include providing increased attention to the leadership role of developing countries, promoting greater coordination with other donors, and fostering greater coherence in Canada's policies that affect our developing-country partners. In keeping with the principles, this document identifies the framework within which decisions will be made on the geographical and sectoral allocation of CIDA's resources. It also identifies changes in tied aid policies designed to reinforce aid effectiveness and the steps we are taking to strengthen CIDA as an institution.

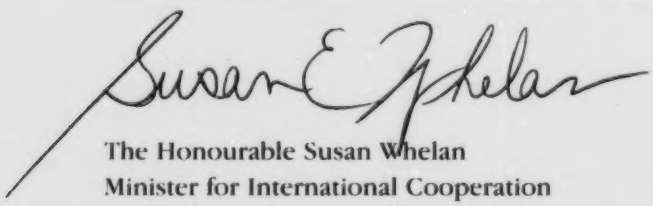
Canada is making a difference in the developing world, and we want to build on our success. We will continue to focus on the four social development priorities established in 2001: health and nutrition, basic education, HIV/AIDS, and protecting children. Promoting gender

equality will be an integral part of these programming areas. Further, CIDA will give added emphasis to rural development and agriculture. Recent research indicates the critical importance of these sectors not just for food security, but as an engine for economic growth. In keeping with Prime Minister Jean Chrétien's stated priorities at the G8 Summit, Africa will remain the priority for our work.

The New Partnership for Africa's Development (NEPAD) best captures the nature of this changing relationship. Initiated by African leaders, NEPAD stresses mutual accountability and respect, and the need for developing countries to set their own priorities.

Our research shows that Canadians are proud of their country's contributions to end global poverty, but they don't really know the full extent of this involvement. It's critical for CIDA to maintain and build its constituency with the Canadian public. To that end, we will be launching a new strategy to keep Canadians engaged and informed, and to show them how they can make a difference.

As we embrace this new era of international cooperation, I am proud to present CIDA's new *Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness*.



The Honourable Susan Whelan
Minister for International Cooperation

# CANADA MAKING A DIFFERENCE IN THE WORLD

# A POLICY STATEMENT ON

# STRENGTHENING AID EFFECTIVENESS

**Canadian International Development Agency**

**September 2002**

**Canadian International Development Agency (CIDA)**
200 Promenade du Portage
Hull, Quebec K1A 0G4
Canada

Telephone:
(819) 997-5006 1-800-230-6349 (toll-free)
For the hearing- and speech-impaired:
(819) 953-5023 1-800-331-5018 (toll-free)

Fax: (819) 953-6088
Website: www.acdi-cida.gc.ca
E-mail: info@acdi-cida.gc.ca

September 2002

© Minister of Public Works and
Government Services Canada, 2002

Catalogue No. CD4-2/2002
ISBN 0-662-66877-4

Printed in Canada

# TABLE OF CONTENTS

**Introduction** . . . . . 1

**Comprehensive Approaches to Development Cooperation** . . . . . 4

***The Principles of Effective Development*** . . . . . 4

***Programming Approaches for Greater Effectiveness*** . . . . . 5

***Programming Instruments*** . . . . . 6

**Country Focus/Enhanced Partnerships** . . . . . 9

***The Geographic Allocation of Canadian Aid among Developing Countries*** . . . . 9

***The Spectrum of Canada's Developing-Country Partners*** . . . . . 9

***Reasons to Focus*** . . . . . 10

***The Concept of Enhanced Partnerships*** . . . . . 11

**Sectoral Priorities** . . . . . 13

***CIDA's Social Development Priorities*** . . . . . 13

***Facilitating Economic Growth*** . . . . . 15

**Policy Coherence** . . . . . 17

***Overview*** . . . . . 17

***Market Access*** . . . . . 18

***Tied Aid*** . . . . . 19

*The Debate on Aid Untying* . . . . . 19

*Historic Canadian Policy* . . . . . 20

*The OECD-DAC Agreement* . . . . . 21

*Reasons for Changing Canadian Policy* . . . . . 21

**Increased Focus on Africa** . . . . . 24

***Challenge and Change in Africa*** . . . . . 24

***New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*** . . . . . 24

***G8 Africa Action Plan*** . . . . . 25

***Canada Fund for Africa*** . . . . . 26

**Changes in CIDA as an Institution** . . . . . 28

***Becoming a More Knowledge-Based Institution*** . . . . . 28

***Strengthened Field Presence*** . . . . . 29

***Measuring Results*** . . . . . 30

**Conclusion** . . . . . 32

# INTRODUCTION

This statement is set against the backdrop of an emerging international consensus on the goals and principles of development cooperation.

It is a consensus which has emerged from over 50 years' experience in development cooperation and a growing body of research into development effectiveness. It is a consensus which reflects the knowledge that past approaches to development cooperation—from the reconstruction emphasis of the 1950s, to the focus on state planning in the 1960s, to the heavy reliance on market-based solutions and structural adjustment in the 1980s—were too narrowly focused and often failed to recognize the cultural and political context in which development takes place. It is a consensus which reflects the evolution in development thinking accompanied by a tremendous growth in the number of organizations and institutions involved in development cooperation. This growth has led to a recognition of the important role of non-state actors as deliverers of development assistance, advocates of social and political change within the developing world, and vehicles for raising public awareness of the importance of international cooperation.

The comprehensive development model which has emerged is based on a set of broadly endorsed objectives, coupled with the recognition that there is no single path to development. This model underscores the need for a balanced approach which addresses the political, economic, social and institutional dimensions of development. It stresses the importance of getting governance right, the proper sequencing of reforms, the need for building capacity to ensure sustainability, and engaging civil society.

International momentum in support of this more comprehensive approach to development has grown at a pace that few would have thought possible a mere three years ago.

- In September 2000, 147 leaders gathered in New York and issued the Millennium Declaration, outlining their collective commitment to sustainable development and poverty reduction.

- In December 2000, the UN General Assembly asked the Secretary-General to prepare a "road map" for the implementation of the Declaration. Building upon previous work undertaken by the OECD,[1] the annex to this road map sets out 8 Millennium Development Goals, along with 18 targets and 48 indicators to measure progress towards them. A powerful momentum is building behind

1 OECD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, 1996.

these goals. They are becoming a measure of the commitment of donor countries to sustained development financing, and of developing countries to eradicating extreme poverty and hunger, investing in health and education, promoting gender equality, and achieving environmental sustainability.

- In November 2001, Trade Ministers gathered at Doha, Qatar, and agreed to launch a new Development Round of international trade negotiations. In this context, developing countries agreed to negotiate new issues covering investment, procurement, competition, and trade facilitation in return for commitments from developed countries to provide accelerated support for trade capacity building and to address the implementation difficulties faced by developing countries in adjusting to previous rounds. Commitments addressing the effect of intellectual property laws on the management of health crises, and a long-term commitment to the elimination of export subsidies on agricultural products were additional elements in this compromise.

- This spirit of parallel obligations was very much in evidence at the United Nations Conference on Financing for Development held in Monterrey, Mexico, in March 2002. This conference succeeded in putting in place the framework for a "development compact" under which commitments by developing countries to transparency, good governance, and respect for human rights and the rule of law were matched by donor commitments towards policy coherence and accelerated support for good performers. Major commitments to increased foreign aid were made by the United States, the European Union and Canada. The Prime Minister of Canada announced a long-term commitment to increase international development assistance by at least 8 percent per annum, in addition to a previous commitment in the 2001 budget of $500 million over 3 years for Africa.

- The G8 Summit at Kananaskis, Canada, in June 2002, represented a further step in solidifying the concept of a development compact. G8 leaders placed themselves squarely behind the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) and committed themselves to supporting this African-led initiative through major new investments in countries that govern justly, invest in their own people and promote economic freedom.

Against this backdrop of rapidly unfolding events and increasing agreement on the goals and principles of development cooperation, this document outlines the steps the Canadian International Development Agency (CIDA) is taking to strengthen the effectiveness of its assistance. While elements of this response touch upon all aspects of CIDA programming, this statement addresses in particular its bilateral programming, with a special focus on low-income countries that are committed to reform.

The directions outlined in this document have benefited greatly from consultations on the discussion paper, ***Strengthening Aid Effectiveness***, issued by CIDA in June, 2001. From September 4-20, 2001, the Minister for International Cooperation met with individuals and organizations across Canada to hear their views on this paper. Just over 1,000 individuals participated in these meetings. In addition, an interactive website was established which allowed Canadians and people overseas to send in submissions and post comments on-line on the issues raised in the discussion paper. In all, more than 6,000 people visited this website and 100 separate commentaries were posted to it. In addition, more than 160 briefs and submissions were presented to the Minister and CIDA. A dozen reports were submitted based on consultations among partners and Canadians in the developing world.

While a broad range of issues was identified in these consultations, two stand out in particular. First, that CIDA's approach to strengthening aid effectiveness must address the role of civil society in Canada's aid program and in development more generally, and second, many expressed support for a stronger public engagement program on development issues as essential to buttress CIDA's programs to improve aid effectiveness and to build support among Canadians for renewed funding for development cooperation.

Engaging civil society and the people directly affected by aid programs is an integral part of the comprehensive development model addressed in this paper. CIDA agrees with the importance of ensuring that local ownership is defined and achieved through consultative processes involving government, civil society and other groups within developing countries and will continue to foster this in its programming. CIDA will develop an approach which will prioritize responsive programming that is supportive of nationally owned poverty reduction strategies. Continued discussions with partners on how best to achieve this will be necessary.

Related to the above, work is ongoing to apply the principles and directions set out in this document to CIDA's programming delivered through its Canadian Partnership and Multilateral Program Branches. CIDA is also currently working on developing a new public engagement strategy to replace the current program which expires at the end of this year.

# COMPREHENSIVE APPROACHES TO DEVELOPMENT COOPERATION

A more comprehensive approach to development cooperation has emerged as a result of the lessons learned over the last 50 years. It is an approach characterized by a set of key principles for effective development, and their embodiment in more programmatic approaches to delivering development assistance.

## *The Principles of Effective Development*

The **Millennium Development Goals**, noted above, form one important element in the emerging consensus on development cooperation. A second important element is a set of key principles for effective development based on the experience of a half-century of development cooperation. These principles are best articulated in *Shaping the Twenty-First Century: The Contribution of Development Assistance*, a seminal document published in 1996 by the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD. These principles include:

- **local ownership**, which means that development strategies, if they are to be sustainable, must be developed by recipient countries—their governments and people—and they must reflect their priorities, rather than the priorities of donors;
- **improved donor coordination**, with recipient countries bearing the main responsibility for coordinating their development cooperation with other countries and institutions;
- **stronger partnerships**, through the development of compacts that would identify the responsibilities of developing countries and their external partners, as well as those shared by all;
- **a results-based approach**, with improved monitoring and evaluation of development programs; and
- **greater coherence** in those "non-aid" policies of industrialized countries that can have profound effects on the developing world—for example, policies on trade, investment and technology transfer.

In addition to these principles, three other factors are of central importance to the effective use of aid investments:

- **Good governance.** Governance provides the broad setting for development and its quality has a profound effect on development success and aid effectiveness. A number of studies, including the World Bank's *Assessing Aid* (1998) and *The Role and Effectiveness of Development Assistance* (2002) provide compelling evidence that good governance and a sound policy environment are the most important determinants of aid effectiveness and development progress.

- **Building capacity.** Enhanced capacity—in public and private sectors—is also critical to sustainable development. It is necessary for developing countries to engage effectively in international trade and in the development of multilateral environmental agreements. Past aid programming often failed because it focused on resource transfers and did not provide enough support for local capacity development efforts to sustain these investments once donor countries had withdrawn support.

- **Engaging civil society.** Participatory processes, particularly those engaging civil society and the people expected to benefit, are essential to establishing clear, locally owned priorities for development cooperation. They are also critical to ensuring that aid investments help meet the needs of the poorest and most marginalized people in a society.

### *Programming Approaches for Greater Effectiveness*

In recent years, development programming has been evolving towards approaches that best integrate these principles of effective development. This has essentially meant a growing shift from traditional project-based approaches towards more programmatic forms of development cooperation.

The project has long been the traditional means for delivering development assistance. Development projects have brought many benefits to people in developing countries, such as improved access to clean drinking water or better educational systems. Projects have also served as important test cases for new approaches to development and as indicators of the need for policy reform within countries.

At the same time, project-based approaches have weaknesses which must be addressed. In the past, projects were often developed and implemented with insufficient regard for the broader context which could affect, or undermine, their impact. For example, a project to boost literacy rates in

rural areas may overlook teachers' overall salary structures, which may be too low to attract qualified people. Thus, individual projects may have succeeded in the short term but have had more limited longer term impacts on a community or country as a whole.

Second, too great a reliance on project forms of delivery can lead to uncoordinated and artificial segmentation of development investments within a sector and a piecemeal, uncoordinated approach to development. This, in turn, can engender within developing countries a sense of lack of ownership, direction and control of the overall national development process.

Related to this is perhaps the most fundamental issue that must be addressed: capacity drain. Donor support for large numbers of discrete projects—which can number into the hundreds in any given sector—can generate an immense administrative burden on the already limited capacity of developing country institutions. Recipient nations are faced with the challenge of negotiating, managing and reporting on an array of projects that cut across a wide range of sectors and likely involve a dozen or more separate donors. Each project typically has quarterly reporting requirements—each with its own systems and methodologies. Each project is also the subject of numerous missions from donor headquarters. All of these competing demands must be dealt with by the governments of developing countries.

In response to these issues, donors have been shifting to more programmatic forms of support for development and to approaches which ensure that projects are better integrated into comprehensive strategies. These program-based approaches give more emphasis to comprehensive and coordinated planning in a given sector or non-sectoral area of intervention, or under a broader national plan for poverty reduction. They also have a strong emphasis on policy dialogue and strategic aid investments. For example, investments within a given sector, such as health, to help finance delivery of services, will also include policy support and capacity building to strengthen entire health systems. Donor coordination, ideally under the direction and leadership of the developing country, is a key element of these approaches. So too is local ownership. The final aim is to help establish the institutions, capacity and human resource base necessary for sustainable, self-reliant development.

### *Programming Instruments*

Program-based approaches are intended to support locally owned programs of development. At the highest level, these programs usually consist of a country's poverty reduction strategy. They may also include sector programs, thematic programs such as an environment strategy, or the programs of specific organizations such as an NGO.

There are now several internationally recognized programming instruments which embody this approach. The most important of these instruments is the **Poverty Reduction Strategy Paper** (PRSP). PRSPs describe a country's macroeconomic, structural and social policies and programs to promote growth and reduce poverty. The PRSP process leads to pro-poor changes in public policies and programs and results in budgetary allocations that take into greater consideration the needs of the poor. PRSPs are prepared by developing country governments through a participatory process involving civil society and development partners, including the World Bank and the International Monetary Fund. In essence, PRSPs are intended to be locally owned national poverty reduction plans. In low-income countries, the PRSP is becoming the main framework for mobilizing and programming external assistance. Originally intended as a mechanism to link debt relief with poverty reduction measures in heavily indebted poor countries, the PRSP process has now been extended to all low-income countries. A PRSP or an interim PRSP is usually a precondition for debt relief or increased development assistance funding from the donor community.

Often working in support of PRSPs are **Sector-Wide Approaches** (SWAps), which involve coordinated efforts to set out strategic approaches in a particular sector (such as health or education). This may involve implementing projects that support sectoral plans or contributing aid funds to a common pot that the developing country would then use to implement its sectoral plan. Whatever the instrument, these strategies place a premium on local ownership and donor coordination and embody a comprehensive approach to development. They also reflect a strong emphasis on strengthening government capacity in developing countries, through the provision of technical assistance and the establishment of policy environments which enable social and economic progress. This is very much in keeping with research evidence and development experience which shows that good governance and a sound policy environment are the most critical underpinnings of sustained development and aid effectiveness.

CIDA's plan for strengthened aid effectiveness is firmly rooted in the rethinking of development cooperation that has taken place over the past decade. CIDA maintains programming in a large number of countries which are now involved in the PRSP process and increasingly aligns its programming along the priorities identified by the governments in their PRSPs. It is also now involved in program-based approaches of different sorts, including about a dozen SWAps, and numerous non-sectoral program-based initiatives. Most SWAPs are in Africa.

- **Over time, CIDA will reorient its programming in the poorest countries towards new approaches that are based on the principles of effective development. In support of this orientation, CIDA will develop a portfolio of initiatives that reflects these effectiveness principles. This portfolio will be used to inform and shape the future work of CIDA so that best practices are more firmly integrated across the whole of the Agency's work.**

- **In keeping with the principles of local ownership and donor coordination, CIDA will also firmly situate its country programming orientations within the locally owned frameworks identified by developing countries, particularly through the PRSP process where CIDA is satisfied that this process involves a legitimate participatory approach. It will also redouble its efforts to achieve better coordination with other donors, including through improved harmonization of donor processes and procedures.**

# COUNTRY FOCUS/ENHANCED PARTNERSHIPS

### *The Geographic Allocation of Canadian Aid among Developing Countries*

Canadian aid through all channels (including multilateral and partnership) reaches virtually every one of the approximately 120 developing countries in the world (those with a medium or low Human Development Index). CIDA has traditionally described its bilateral assistance as being focused on 30 core (or Category 1) countries and regions spread throughout Asia, the Americas and Africa. Most of these countries have been important recipients of Canadian aid for at least 20 years. A few have recently become more important recipients of Canadian aid and they have been added to the list of core recipients while others (a very few) have been gradually withdrawn from the list.

Despite this "focus" on 30 countries and regions, Canadian aid can be characterized as being widely dispersed with at least some bilateral programming in approximately 100 countries. Canada has consistently been the ***least*** concentrated of all the donor countries of the DAC. In 1999-2000, the top 15 recipient countries of Canada's aid program received 15.8 percent of Canada's total ODA. The donor country average was 25 percent and no other donor country gave less than 20 percent of its aid to its top 15 recipient countries.

### *The Spectrum of Canada's Developing-Country Partners*

Canada's developing-country partners can be divided into roughly three broad categories of countries along a spectrum characterized by their level of development and their ability to effectively use development assistance.

The first group of countries are relatively well-off middle-income developing countries. In addition to having a higher income per capita, they can be generally or roughly characterized as having a relatively strong and sophisticated governance capacity. While these countries may contain significant numbers of extremely poor people, they normally have in place their own sectoral plans or national plans for reducing poverty. Their requirements for development assistance are usually well-specified and often involve specific high-level technical assistance rather than large amounts of resource transfers. Assistance to these countries usually has a high success rate and achieves sustainable results. Canada does maintain considerable development cooperation programs with middle-income countries. While CIDA's presence there is determined more by foreign policy considerations, the content of its programs is driven by developmental priorities.

At the other end of the spectrum are low-income countries in crisis. These are very poor countries which have extremely low governance capacity—usually because they are in a state of ongoing civil conflict or they are just emerging from such a state. Corruption is often rife and there is little demonstrable commitment to reform. Canada's programming in these countries is often limited to emergency humanitarian assistance, peace-building initiatives or projects delivered through non-governmental organizations. Civil society organizations which possess well-developed capacity and strong links with the most vulnerable people are key partners for CIDA in this type of country. CIDA, together with other donors, is working to find new approaches that respond to the needs of low-income countries in crisis. Where opportunities exist, this may take the form of promoting an enabling environment that would make political systems more responsive to the needs of their people; strengthening capacity of those governmental and non-governmental agencies committed to poverty reduction; and working with the international community to ensure that needed assistance is not withdrawn in times of crisis.

In between these two ends of the spectrum are the remaining low-income countries. Although poor, they have functioning governments, albeit with weak capacity. While corruption may also be an issue with these countries, they are (to varying degrees) committed to reforms, increased transparency and democracy. Their needs in terms of external resources can be substantial, but they are also committed to taking ownership of their development challenges. While CIDA often has substantial civil society programming in these countries, its main interlocutor is the government itself.

### *Reasons to Focus*

It is in this last group of developing countries, those which are poor but committed to improved governance and effective use of resources, where the increased use of programmatic approaches is most appropriate. Programmatic approaches involve working closely with the recipient country with a substantial element of policy dialogue on sectors of intervention. These approaches also entail working closely with other donors and can involve pooling of resources with them. To play a role in the reform of a particular sector, a donor usually needs to bring a certain critical mass of program funds as a precondition for effective participation in such a sector-wide effort.

However, the lack of concentration of Canadian aid, combined with the impact of fiscal restraint on Canada's aid budget in the 1990s, has resulted in a significantly smaller average program size in our top recipient countries. In 1990-91, there were 16 country programs with disbursements of over

$20 million[2]. Ten years later, in 2000-01, there were only 7 country programs with disbursements of over $20 million and in real terms (1990 dollars) only 5 above the $20-million threshold.

### *The Concept of Enhanced Partnerships*

Partnership is a concept based on the principles of an equitable sharing of rights, roles and responsibilities. A stronger partnership approach envisages compacts in which partners have articulated shared objectives and agreed-upon responsibilities. It is expected that in countries selected for increased resources and a more programmatic approach based on local ownership, the nature of the CIDA–developing country relationship will evolve to one in which these partnership principles guide the relationship.

CIDA's relationship with enhanced partnership countries will also be one in which governance issues, including support for human rights, gender equality, democratic development, and the rule of law will feature prominently. Drawing on well-regarded Canadian expertise in this area, CIDA will endeavour to assist these countries in building up their governance capacity, in particular in the area of public administration. This is in keeping with the importance of nurturing the entrenchment of reforms in these societies, and the importance of good governance and capacity building in the new development paradigm described previously.

It should also be noted that an "enhanced partnership" with the poorest countries committed to using aid effectively very much reinforces the mutual obligations at the heart of the Monterrey Consensus which emerged from the March 2002 Financing for Development Conference. In this Consensus, developing countries committed to sound policies, good governance and the rule of law and to mobilizing their own resources for development. In return, developed countries are committed to supporting these reforms through increased aid flows, enhanced debt relief and a more open international trading system.

- **CIDA will select a limited number of the world's poorest countries for an enhanced partnership relationship.**

- **The criteria used to select such a list of countries for enhanced partnerships will include a high level of poverty as measured by income per capita and a commitment to development effectiveness, as demonstrated through efforts to improve governance, ensure**

2 For the purposes of these statistics, disbursements include aid delivered through the bilateral channel, Canada Funds and bilateral food aid. They exclude aid delivered through Canadian Partnership Branch and multilateral channels where CIDA, in practice, exercises little control as to allocation by country.

**local ownership of poverty reduction strategies, end corruption and make effective use of aid monies. Special consideration may also be given to countries with the potential to exercise regional leadership.**

- **Countries selected for enhanced partnerships will receive a greater share of the incremental funds coming into the Agency. Within these countries, CIDA will strategically allocate resources to a small number of sectors. Over time, CIDA resources in these countries will be well above threshold levels of funding for effective participation in programmatic approaches to development assistance.**

# SECTORAL PRIORITIES

Canada's 1995 foreign policy statement set out six priorities for the development program: basic human needs; gender equality; infrastructure services; human rights, democracy and good governance; private sector development; and the environment. However, these priorities cannot be seen as providing a focused agenda for CIDA. Rather, they are a broad menu of thematic options.

### *CIDA's Social Development Priorities*

The launch in September 2000 of *CIDA's Social Development Priorities: A Framework for Action* marked a major step towards greater sectoral focus for CIDA. With its launch, CIDA indicated its intent to increase the relative importance of social development, with a particular focus on four key areas: health and nutrition, HIV/AIDS, basic education, and child protection, with gender equality as an integral part of all of these priority areas. A key feature of this social development initiative is a commitment to double CIDA's investment in social development over a five-year period with specific targets in each of the four areas for each year through to 2005.

Funding for health and nutrition will more than double over the 2000-05 period, increasing from $152 million to $305 million per year. This represents a total investment of more than $1.2 billion over five years. *CIDA's Action Plan on Health and Nutrition* identifies several areas for action as well as an overarching goal of health systems strengthening. The areas include improving food security and nutrition, improving access to clean water and sanitation, preventing and controlling communicable diseases, improving sexual and reproductive health including safe motherhood, and preventing and controlling non-communicable diseases such as mental disease and the effects of tobacco use. In the area of preventing and controlling communicable diseases, Canada has made considerable investments through the Global Health Fund, the Global Alliance for Vaccines and Immunization, and the campaign to eradicate polio.

CIDA believes that the scale of the HIV/AIDS global pandemic and its implications for development are such that it merits special attention as a separate Social Development Priority. The SDP allocates $270 million over five years to fighting HIV/AIDS. *CIDA's HIV/AIDS Action Plan is* based on an approach of promoting and protecting human rights and outlines a number of key areas for programming such as: prevention and education; empowerment of women and girls; supporting advocacy, policy development and legislation; building community capacity to assist and care for people living with HIV/AIDS; and supporting research in the areas of vaccine and microbiocide development.

In the area of Child Protection, CIDA has allocated $122 million over the five-year period ending in 2005. *CIDA's Action Plan on Child Protection* articulates a rights-based approach for working with children in need of special protection from exploitation, abuse and discrimination. The plan calls for a strategic focus on child labour and children affected by armed conflict. CIDA has also set up a Child Protection Research Fund, to help ensure that interventions in the area of child protection are grounded in the realities of children's lives.

In April 2002 CIDA launched its *Action Plan on Basic Education*, setting out CIDA's intention to invest $555 million over five years in support of this sector—a figure which will quadruple CIDA's investments in basic education over this period. The three main goals of CIDA's Action Plan are: access for all to a free and compulsory primary education; elimination of gender disparities in education; and improving the quality of basic education. In June 2002, the Prime Minister announced that Canada would double its support to basic education in Africa to $100 million by 2005. This is in addition to the commitment to quadruple basic education referred to above.

Canada is also pursuing an active role in promoting the international agenda in support of Education for All (EFA) through the Minister of International Cooperation's participation at the annual EFA High Level Group and through Canada's chair of the G8 Education Task Force whose recommendations were endorsed by Leaders in June 2002. Canada has also actively supported the World Bank's "Fast Track" initiative to focus donor support where it may be most effective, and will co-chair the first donors' meeting in furtherance of this initiative in November 2002.

Over the past two years, CIDA has exceeded its Social Development Priorities' sectoral investment targets. The overriding objective of the Social Development Priorities is to strategically invest in the four priority areas in order to make a stronger contribution to human well-being and accelerate progress toward achieving the **Millennium Development Goals**. Over the past two years, the critical importance of these four areas to breaking the cycle of poverty has gained further prominence on the international development agenda.

- **CIDA will meet its commitment for increased resources to the four Social Development Priorities—health and nutrition, HIV/AIDS, basic education and child protection with gender equality as a cross-cutting theme—with the objective of at least doubling its overall investments in these areas over a five-year period.**

### *Facilitating Economic Growth*

A balanced approach to sustainable poverty reduction, however, also requires measures to stimulate economic growth. Research[3] indicates that on average every additional percentage point in household consumption (which itself is strongly linked with growth) reduces the share of people living in extreme poverty by about 2 percent. The deviations above or below this average, however, can be quite significant, indicating that there are economic growth paths and policies which are more pro-poor than others.

An area which stands out in this context is that of agriculture and rural development. Nearly 75 percent of the absolute poor live in rural areas. Of these, women represent the majority (up to 70 percent) and play a major role in the survival strategies and the economy of poor rural households. Achieving the **Millennium Development Goals** will not be possible without significant increases in rural incomes and opportunities, which are most often linked with agriculture. Agriculture also has strong horizontal links with other key development priorities, including health and education, the environment, and water and sanitation, with agriculture providing the economic underpinning for investments in these areas. Notwithstanding its importance to development, investments in agriculture both by developing countries themselves and by donor countries have declined over the past decade, in part because of changes in the priorities of donor and developing-country governments and international financial institutions. CIDA's own agricultural programming investments show the same pattern, a trend which needs to be reversed.

There is increasing recognition that, for most developing countries, particularly the poorest ones, transformation of the rural sector is a key to achieving the sustainable poverty reduction necessary to attain the **Millennium Development Goals**. A critical challenge is therefore to promote sustainable agriculture as a source of economic growth that can bring about such a transformation. A key issue to be addressed in this regard is the issue of desertification and land degradation. Land degradation affects perhaps as much as two-thirds of the world's agricultural land with severe impacts on agricultural productivity, both in terms of yields and in terms of the nutritional content of food crops. The degradation of natural resources can also be a source of tension and conflict. As the current President of the Conference of the Parties of the UN's Convention to Combat Desertification, Canada can take a lead role on this issue.

3 World Bank: *World Development Report, 2000/2001*, p.47

Another area which plays a fundamental role in promoting economic growth is the private sector—with agriculture often the largest single part of the private sector in developing countries. It is now widely recognized that private sector development in developing countries is a powerful force for poverty reduction. For example, the informal economy is an especially critical source of income for marginalized groups. Microenterprise has a particularly direct impact on poverty alleviation, especially for women, when accompanied by complementary strategies that address legal, social and other barriers. Almost all of the PRSPs now being prepared by developing countries include a private sector development component. Typically, they have a strong focus on the development of small- and medium-sized enterprise and on microfinance/microenterprise development—areas viewed by developing countries as critical instruments for reducing poverty. An assessment of CIDA's programming in private sector development also demonstrated its positive impact on poverty reduction.

- **CIDA will develop a policy framework to guide its programming in agriculture and rural development and will strengthen its investments in this sector.**

- **CIDA will revise and complete its policy framework for its private sector development programming to set out clear directions for its activities in this area while also ensuring that it is designed first and foremost to meet the needs and priorities of developing countries.**

# POLICY COHERENCE

### *Overview*

Globalization is characterized by increasing linkages among states and among public policy issues. This means that the actions of a nation-state in one policy area can now have far-reaching impacts on other countries in a range of policy areas. For example, the trade policies pursued by industrialized countries have impacts on the environment, health and living standards of people in poorer countries.

In this context, the issue of policy coherence has emerged as a central theme in discussions of development cooperation. In its essence, policy coherence means that government policies should work together to reinforce common objectives rather than be at cross-purposes. In an environment in which investment and trade flows to developing countries increasingly dwarf flows of development assistance, the need to ensure that major policies which affect these areas work in tandem has never been greater.

The objective of policy coherence, with poverty reduction as a central goal, has been accepted and widely supported within the OECD, the G8, the World Bank, the IMF and the UN system. The process of translating principles into actions has been a challenge, however, and few would argue that the practices in most countries are ideal.

There are a number of reasons for this. First, democratic government requires that trade-offs be made by elected officials among competing objectives; the voice for poverty reduction championed by aid agencies will be one of many to compete for attention. Second, the vertical organization of most governments makes it difficult to ensure horizontal coordination and consistency across different policy areas at the best of times; these difficulties are exacerbated when departmental bureaucracies are not used to working with each other. Finally, the information base necessary to understand the impact of different policies on poverty reduction in developing countries is often lacking.

In company with other forward-looking development agencies, CIDA is working to promote policy coherence in the policies adopted by the Government of Canada. It has recently taken steps to enhance its policy capabilities in trade and the environment, in part to bring the development perspective to bear on the policy position taken by the Canadian government in the negotiations of multilateral agreements—agreements which have major implications for the nature and magnitude of investment flows to developing countries. For example:

- in addition to fostering a number of initiatives to build the capacity of developing countries to participate constructively in the international trading system, senior CIDA officials are participating actively in the formulation of Canadian trade policy positions to help realize the promise made at Doha of launching a "development round" of multilateral trade negotiations; and

- CIDA is an active participant in the ongoing negotiations of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and is the lead agency within the Government of Canada on the United Nations Convention to Combat Desertification. It is the funding agency for the UN Global Environmental Facility established as the principal funding sources for MEAs, and is working to establish policies on governance and financing which will ensure a strong continued role for this facility.

The OECD has identified six areas as being of particular importance in achieving policy coherence:

- international trade and foreign direct investment;
- international finance;
- food and agriculture;
- natural resources and environmental sustainability;
- social issues (e.g. labour standards, immigration, public health, illegal drugs); and
- governance and conflict.

Canada is reporting on its efforts in these areas in its Memorandum to the Development Assistance Committee of the OECD, which is undertaking a Peer Review of Canada in 2002. Canada is the first country to report in detail on its efforts towards policy coherence and anticipates that the OECD report will provide useful guidance in charting future directions.

- **CIDA will continue to assess opportunities to improve policy coherence in the Government of Canada's policies affecting developing countries and is committed to working with other governmental agencies towards this end.**

### *Market Access*

It is clear that economic growth is a fundamental prerequisite for reducing poverty in the developing world, and there is overwhelming evidence that economic growth will not take place in the absence of expanded trade. No country which has experienced sustained and rapid economic growth has done so without at the same time expanding its trade with other countries.

In these circumstances, the trade policies of developed countries have come under increasing scrutiny in the debates on policy coherence. While the nexus of trade and development issues is a broad one, two types of trade policies have come under particular scrutiny. The first is tariffs, quotas and regulatory barriers on products of export interest to developing countries. The second is export subsidies, particularly in agriculture, which have the effect of displacing domestic production in developing countries and making it difficult or impossible for them to compete in export markets.

Market access for developing countries will be addressed in the context of the Doha Development Round of multilateral trade negotiations. Canada will play an active part in these negotiations and is committed to working to fulfil the promises made at Doha. In this context, expanded support for trade capacity building initiatives has been identified as a key priority and CIDA will be expanding its programming in these areas.

But addressing the market access barriers faced by the world's poorest countries cannot await the completion of the Doha Round. Least-Developed Countries represent about 11 percent of the world's population, or 660 million people. But such countries account for just 0.5 percent of the world's exports of goods and services. In 2000, Canada's total imports from Least-Developed Countries represented only 0.1 percent of all Canadian imports and were valued at about $425 million a year. About 58 percent of Canada's imports from Least-Developed Countries are currently subject to duties or tariffs, and Canada has in place quotas on several products of interest to Least-Developed Countries in areas such as clothing and textiles.

On June 27 at Kananaskis, the Prime Minister announced Canada's commitment to provide increased market access for the Least-Developed Countries.

- **Effective January 1, 2003, the Government of Canada will extend duty-free and quota-free access to all imports except dairy products, poultry and eggs from the 48 Least-Developed Countries.**

## *Tied Aid*

### *The Debate on Aid Untying*

Tied aid has been a contentious issue for bilateral agencies for decades. The practice of requiring that aid funds be used for purchases in donor countries is considered by many to represent a clear case of policy incoherence, and is at odds with trends towards trade liberalization and the dismantling

of investment barriers. Critics point to studies suggesting that tied aid may raise the costs of procurement financed by aid funds by between 15 and 30 percent. Tying practices are also seen as incompatible with the promotion of effective development partnerships, local ownership and capacity building strategies. Tied aid can increase the complexity of administrative controls on development programs and act as a constraint against greater donor coordination. Goods and services provided to developing countries coming from a variety of donors are sometimes incompatible with each other, thereby putting pressure on administrations in developing countries, and diverting scarce capacity from more productive uses.

Advocates of tying practices, however, point to a number of ancillary benefits. Tied aid ensures that donor countries receive some positive domestic economic impact from aid programs and this may help build political constituencies in favour of foreign aid. The active involvement in developing countries of Canadian firms, organizations, and individuals helps project a positive image of the country abroad, and is helpful in furthering our interests internationally. Supporters of tying practices also raise concerns about the lack of a level playing field internationally, and are concerned about the possibility of Canadian aid flows benefiting companies and organizations in other developed countries who may not provide reciprocity of treatment.

*Historic Canadian Policy*

In keeping with policies adopted by many other aid organizations, Canadian policy has straddled both perspectives. With respect to food aid, the policy authorizes CIDA under emergency and other special circumstances to purchase foodstuffs and other nutrients from other countries, provided that the total of such procurement does not exceed 10 percent of the food aid budget in any one year. Of the remaining food aid budget, only between 40-60 percent is actually spent on food produced in Canada. The remainder is spent on transportation within Canada or between Canada and developing countries. It is noteworthy that the Canadian content of the international transportation component is often quite low. As such, the percentage of the budget tied to Canadian goods and services is considerably below 90 percent.

With respect to non-food aid, Canadian policy varies according to the aid channel. Support delivered through the Canadian Partnership Branch is provided only to Canadian-based institutions or organizations. Under a 1987 policy, aid delivered through bilateral channels is subject to ceilings for "untied" aid of 50 percent for sub-Saharan African countries and Least-Developed Countries and 33.3 percent for all other developing countries. These untying authorities were intended primarily to facilitate local-cost financing. The policy permitted up to 10 percent of a project to be used for direct procurement from other industrialized countries, but only when alternative Canadian, local or regional goods or services were either unavailable or inappropriate.

*The OECD-DAC Agreement*

Aid delivered through the bilateral channel to Least-Developed Countries has been the focus of international discussions on untied aid in recent years. At the G8 Summit in 2000, leaders urged that countries which maintain low levels of untying for Least-Developed Countries improve their performance. In this context, tied aid levels for Canadian bilateral aid were reported at 66 percent tied in the 2000 Development Cooperation Report issued by the OECD. This placed Canada as the third-highest tied donor, behind Spain and the United States.

At the 2001 G8 Summit, leaders endorsed an agreement reached by the OECD-DAC. This Agreement commits donors to untie aid on seven categories of aid to Least-Developed Countries[4]. The Agreement does not apply to food aid, all free-standing technical cooperation and management services arrangements.

*Reasons for Changing Canadian Policy*

Changes to Canadian policy on untied aid delivered through the bilateral channel are required to conform to the DAC Agreement, deal with implementation difficulties associated with the current policies, and support aid effectiveness principles.

The OECD-DAC Agreement on untying aid reflects a definition of untied aid that is based on the ability of other countries to compete for projects financed by donor countries. Under this concept, aid is considered "untied" only if the procurements financed by such aid can be sourced from substantially all aid recipients and from OECD countries. With this definition, for example, a project which in fact was delivered exclusively through Canadian sources would still be considered untied as long as other countries were free to compete for the project at the outset.

In contrast, the definition of untying used for the purposes of administering Canada's bilateral aid assistance has been based on a concept of domestic versus foreign content, measured at the project approval stage. Broadly speaking, under this approach, aid was considered to be untied if it would not result in the purchase of Canadian goods or services.

4 Balance of payments and structural adjustment support; debt forgiveness; sector and multi-sector program assistance; investment project aid; import and commodity support; commercial services contracts; and ODA to non-governmental organizations for procurement-related activities.

Without changes to the policy approach, CIDA would find itself trying to administer two policies on aid untying within the bilateral program. One policy, based on the OECD-DAC Agreement, would apply to certain categories of aid to Least-Developed Countries. The other would apply to all other developing countries as well as to the categories of aid to Least-Developed Countries not subject to the OECD-DAC Agreement. Each policy would have its own definition of tied and untied aid. The complexities and possibilities for confusion in such a system would be considerable.

CIDA has also experienced considerable difficulties trying to implement the current bilateral policy. Since the policy is based on a concept of Canadian content, CIDA can only administer this policy by estimating at the project approval stage what proportion of the funds will be spent outside Canada. It is very difficult to estimate Canadian content, even for procurement from firms doing business in Canada. Moreover, projects often change considerably after the initial conception, and it would require a major auditing and accounting exercise to determine whether the tied-untied split initially estimated has in fact been realized.

A third, and indeed most important, reason for changing the tied aid policy relates to aid effectiveness principles. New programming approaches, based on concepts of donor coordination and local government ownership, place an increasing emphasis on building capacity in developing countries to ensure that development is sustainable. In this context, CIDA's contracting regulations have proved to be a considerable obstacle. While Canadian firms eligible to act as Canadian executing agencies may subcontract foreign entities, CIDA has not been permitted to contract directly with entities outside Canada. This hinders the ability of CIDA to access existing capacity in developing countries and support the strengthening of that capacity. Finally, participation in innovative programming approaches through sector-wide approaches, or promoting trilateral cooperation involving Canada and two or more developing countries, will be restricted as long as CIDA has insufficient scope for contracting with non-Canadian entities.

- **CIDA will:**

  - **rescind the 1987 policy on aid untying and associated minimum content levels for bilateral programming;**
  - **implement the OECD-DAC agreement for Least-Developed Countries;**
  - **adopt the OECD-DAC definition of aid untying as the framework for measuring tied and untied aid in bilateral programming;**
  - **report levels of tied and untied aid according to this definition as part of CIDA's Departmental Performance Report to Parliament;**

- **seek amendments to CIDA's contracting regulations to permit:**
  - **on a case-by-case basis, the extension of eligibility to bid on CIDA contracts to entities in sub-Saharan Africa and Least-Developed Countries, subject to the approval of the Minister for International Cooperation;**
  - **the use of international competitive bidding in circumstances covered by the OECD-DAC Agreement;**
  - **the use of international competitive bidding in circumstances not covered by the OECD-DAC Agreement, subject to the approval of the Minister for International Cooperation; and**
- **make no changes at this time in the tied aid policies respecting food aid, or the programming in the Canadian Partnership Branch.**

# INCREASED FOCUS ON AFRICA

### *Challenge and Change in Africa*

The continent of Africa is characterized by uniquely high levels of poverty and underdevelopment, which require special attention from the global community. Africa has become increasingly marginalized from the growth and prosperity of globalization, while HIV/AIDS, conflict, corruption, gender inequality and widespread poverty continue to create barriers to development and growth. For instance, over two-thirds of the world's Least-Developed Countries are in Africa, and sub-Saharan Africa's share of world trade is just 2 percent. Africa is currently home to 70 percent of those infected with HIV/AIDS and, as a result, average life expectancy has now fallen to 47 years in sub-Saharan Africa. These and many other challenges arguably impose greater obstacles to development than in any other developing region.

At the same time, however, the region is going through a process of democratic transformation. Although the pace and depth of the transition are uneven, democratically elected leaders in several key countries have signalled clearly their commitment to positive change and are taking actions in this respect. For example, sound policies have enabled strong rates of economic growth in countries such as Senegal, Uganda, Tanzania and Botswana.

In parallel with the growing commitment to positive change among African leaders, there is an increasing international consensus on the importance of taking accelerated action to reverse the marginalization of the continent. There is widespread agreement on the necessity of using new approaches to do so. The centrepiece of these new approaches is the acknowledgement that Africans themselves must lead and coordinate their own as well as international efforts toward development. The developed world also acknowledges that it must do more to support African efforts, particularly through supporting the initiatives of those countries committed to reform. In addition, the developed world now recognizes that it must go beyond improving policies respecting aid flows to address the continent's critical needs for increased trade and investment flows.

### *New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*

At the 2001 G8 Summit in Genoa, African leaders presented a clear articulation of their commitment to positive change in the form of a plan to promote stability, reduce poverty, and end Africa's marginalization. NEPAD is a pledge by African leaders to their people to consolidate democracy and sound economic management, and to promote peace, security and people-centred development.

NEPAD is the first comprehensive development plan created by African leaders, which demonstrates increased political will and leadership. It neither blames the developed world for Africa's problems nor suggests that increased ODA or debt relief alone will solve them. The main component of NEPAD involves building a new partnership between Africa and the developed world, based on mutual respect and responsibility and the international principles of aid effectiveness. It also stresses the importance of partnerships within Africa, including mutual accountability of African nations for achieving their goals. The plan emphasizes African ownership of the development process, where the conditions for development will be created primarily by Africans with assistance from development partners.

NEPAD responds directly to the views and concerns of development partners and therefore cannot be ignored by them. CIDA intends to take fully into account the evolving NEPAD agenda, including the implementation plans and the peer review mechanism. This approach is fully consistent with the spirit of strengthening development effectiveness by supporting local ownership and locally-defined development strategies outlined previously.

### *G8 Africa Action Plan*

G8 countries, on the initiative of Prime Minister Chrétien, have created an Africa Action Plan, describing how they will take action on NEPAD. This Plan was approved at the G8 Summit in Kananaskis in June 2002. Its main purpose is to put in place a new partnership between G8 and African nations that will unlock greater financial and technical resources—both public and private—over the long term. The G8 supports African efforts to engage the African public in NEPAD, and will consult with African partners on how donors can assist with these efforts. The Action Plan encourages partnerships among and between Southern partners, other donors, and the private and non-profit sectors. It complements, rather than duplicates, existing G8 initiatives.

Further, G8 countries will establish enhanced partnerships with African countries which are committed to the principles of NEPAD, as demonstrated through measurement of results and peer reviews. This includes governments' political and financial commitments to reform policy, govern justly, invest in their own people, and promote economic freedom and growth. At least half of the new development assistance resources which G8 members announced at the recent Financing for Development conference could be directed to these countries. They will also work with "transitional partnership" countries which do not yet meet NEPAD standards but are working towards them. This type of partnership will mostly involve capacity building activities. Donors will not work with governments which disregard the interests and dignity of their people. However, donors will continue to

respond to situations of humanitarian need, regardless of governments, and will continue to address core issues of human dignity and development. Each G8 partner will decide with which African countries to establish enhanced partnerships. Progress on the implementation of the Africa Action Plan will be reviewed at the next G8 summit.

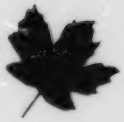
### *Canada Fund for Africa*

The Canada Fund for Africa sets out Canada's contribution to the implementation of the G8 Africa Action Plan. Canada was the first country to identify a specific sum of money to support the Africa Action Plan.

The Canada Fund entered into force at the Kananaskis summit in June 2002. Its budget of $500 million over three years is in addition to Canada's regular ODA for Africa. The Fund will be managed by CIDA, and will remain distinct from regular programming for Africa. Management of the Fund will be coordinated with the G8 process and other Canadian government departments. The Fund will focus on a relatively small number of large-scale, visible programs, and will include a mix of G8, African and Canadian initiatives. Countries will be selected based on their use of aid effectiveness principles such as local ownership, national poverty strategies, donor coordination, sector-wide approaches, mutual accountability, and results-based management. They must demonstrate a commitment to democracy, good governance and human rights. Eligible partners for Fund initiatives include recognized international and multilateral institutions; other donors; African governments; pan-African, regional, national and local institutions; private sector entities; and civil society organizations. The Canada Fund for Africa will provide a showcase for Canadian leadership in pursuit of effective development through a series of large-scale, flagship initiatives in support of NEPAD and the G8 Africa Action Plan.

Initiatives to implement the Fund focus on 3 clusters: Fostering Economic Growth (including increased market access and encouraging public sector investment), Strengthening Institutions and Governance; and Investing in People and the Future of Africa (including health and nutrition, water and agriculture, and basic education). A number of these initiatives are in direct response to the work of the Digital Opportunities Task Force. Public participation to develop African solutions to problems is a key component of these initiatives.

- **CIDA will build a strong basis for engagement with Africa over the long term through strategic investments in support of African development efforts in key sectors. Program investments in Africa will be based on the internationally accepted principles for**



**development effectiveness, with a focus on enhanced partnerships with those countries which are committed to reform. Special consideration may also be given to countries with the potential to exercise regional leadership.**

- **In total, Canada will allocate $6 billion in new and existing resources over five years to Africa's development, including the $500 million Canada Fund for Africa.**

- **CIDA will develop a two-part strategy, on the one hand, to deepen our engagement with those poorer countries in Africa with a good track record on governance and commitment to reform, and on the other hand, to develop a response for those countries which continue to struggle with issues of conflict and instability.**

# CHANGES IN CIDA AS AN INSTITUTION

It is clear that the changes set out in this document will have significant implications for how CIDA operates. As CIDA moves towards more programmatic approaches in a select number of enhanced partnership countries, there will be some fundamental challenges to CIDA's existing systems and structures.

### *Becoming a More Knowledge-Based Institution*

Programmatic approaches put a premium on the knowledge base of a development agency. The true value-added of aid agencies today is their expertise in development—knowledge of the country, of its development situation and needs, of the desired solutions and how to achieve them, and of the resources, physical and intellectual, that can be brought to bear on development challenges.

CIDA is already an organization composed of many highly knowledgeable and experienced development practitioners. The issue is how CIDA accesses, shares and uses its knowledge to improve the delivery of aid. CIDA has set up a Knowledge Management Initiative to deal directly with this challenge. The goal of the Initiative is twofold: (1) to make CIDA an organization that continually tests its experience and transforms it into knowledge that is easily accessible to the whole organization; and (2) to ensure the Agency uses systematic approaches to help knowledge from inside and outside the organization flow to the right people in order for CIDA to support development better.

CIDA has already begun to put in place a series of internal changes that, together, will strengthen its ability to bring its knowledge to bear on development challenges. This includes:

- strengthening policy capacity within the Agency;
- renewing the Agency's cadre of scientific and technical personnel;
- the Agency's human resource base to better prepare it for a more knowledge-based role, including through recruitment of young officers;
- updating and rebuilding its information technology and information management systems;
- revising its approach to information management; and
- strengthening its internal knowledge networks.

Over time, CIDA's business processes have become unnecessarily complex and an inordinate amount of staff time has been taken up with managing the processes rather than making optimum use of development knowledge. As the Government moves to transact an increasing amount of its business in an on-line environment, CIDA has taken the opportunity to consolidate its current 34 business processes into three simple but comprehensive categories: Directive, Responsive and Core/Institutional. Briefly, the Directive model contains initiatives in which CIDA directs the identification and design stages and manages the delivery stage of a project or program. The Responsive model comprises initiatives in which CIDA provides financial and possibly some policy support to specific programs or projects of others. Finally, the Core/Institutional model encompasses initiatives in which the Agency supports the activities of others at the institutional or program level.

An important benefit of the new models will be that for our outside partners, there will be more clarity and transparency about how CIDA conducts business. A secondary benefit to the new models is that, after an initial learning period, it is expected that the new business models will free up time for CIDA's development officers to focus more of their energies on expanding and sharing their knowledge base.

It is also expected that the increased use of program approaches will reduce CIDA's project base and accompanying transactional workload.

- **In order to support the effective delivery of Canada's aid program on the ground, CIDA will continue its efforts to transform itself into a knowledge-based organization.**

### *Strengthened Field Presence*

Closely related to CIDA's role as a knowledge-based institution is the issue of its field presence in enhanced partnership countries. Increased use of programmatic approaches in these countries places a premium on country knowledge, being around the table as sectoral strategies are developed, and having access to in-country networks where influence and input can be provided in policy dialogue. Field presence also helps donor agencies to develop a better sense of what local ownership means in a given country, and it can help to improve in-field coordination of the development efforts of both the developing country and its donor partners.

Canada, compared to other donors, tends to be fairly centralized with a relatively small field presence. The 1998 peer review exercise of the OECD/DAC, while generally positive, found CIDA to be too centralized. The 1998 report of the Office of the Auditor General (OAG) also noted diminishing strength in our field knowledge and highlighted the link between a more sophisticated understanding of our partner countries and successful programming.

CIDA's past experience with decentralization was seen as contributing to real increases in knowledge of local contexts and gains in the Agency's ability to take quick, informed and relevant decisions. At the same time, there can be significant costs to enhanced field presence, depending on the model selected. CIDA's experience with a major decentralization of staff to the field in the late 1980s was an expensive undertaking and this contributed to the decision to shift back towards more centralized operations. A move towards increased field presence would likely mean some increase in CIDA's operating costs.

However, there are a number of ways to limit impacts on CIDA's operating budget. First, the role played by many Program Support Units is being expanded to cover policy and programming as well as administrative functions. Second, greater use of locally engaged professionals will be pursued as another means to enhance field presence, but at lower cost. Locally engaged personnel will have the advantage of in-depth country experience and knowledge which Canadians often do not have. Finally and most importantly, the number of countries selected for an enhanced field presence will be limited.

- **CIDA will enhance its field presence in countries selected for enhanced partnerships so that it can effectively deliver new program approaches.**

### *Measuring Results*

As the Agency moves toward greater use of new approaches for aid effectiveness, the way CIDA measures its results and achievements will have to change as well.

At the most macro level, the world community through the United Nations will monitor progress toward achieving the eight **Millennium Development Goals** on an annual basis. This will be done by measuring progress at the country level toward the related 18 development targets (such as universal primary education) and 48 indicators (such as literacy rates). This information in turn will assist CIDA in determining, at a broad level, how well it is translating its aid investments into results, especially in its selected focus countries.

At the Agency level, CIDA has moved to align its results framework with the **Millennium Development Goals** and new approaches for aid effectiveness. CIDA has developed a framework of **Key Agency Results**, with the **Millennium Development Goals** and related targets as the overarching development results the Agency is seeking to achieve. These Key Agency Results are being integrated into CIDA's existing corporate planning, budgeting and reporting structure to ensure that, on an annual basis, Parliament is kept aware of CIDA's expected key results and targets and its achievements.

CIDA has a strong reputation among the international donor community for successfully implementing a results-based approach at the project level. CIDA's challenge now, under the new program approaches, is to move the emphasis on results to the program and country level. At the planning and implementation stage, this entails agreeing with the partner country and other donors on the appropriate follow-up to implement the national poverty reduction strategy, or equivalent plan; setting targets to be achieved within a particular time frame (such as increased literacy rates, increased ratio of girls to boys in school, and immunization rates); designing a common performance measurement and accountability framework; and conducting joint monitoring and assessment of progress.

At the evaluation and audit stage, a similar change in approach will be required. Evaluations and audits at the project level, while necessary, can portray too narrow a perspective of CIDA's performance. A project in and of itself may be evaluated positively with respect to the results it was intended to achieve, but if the sector or country concerned is still not making progress, questions can be legitimately raised as to whether the project was addressing the "right" issue to begin with.

- **As CIDA moves to increased use of the program approach to cooperation, the Agency will move its emphasis on measuring results from a project level to a program and country level with a focus on the sustainability of these investments. Increasingly, these results will be directly linked to the attainment of the targets outlined in the Millennium Development Goals.**

- **CIDA will also adopt a new way of doing performance assessments. Evaluations and audits will now be conducted at the program and country levels with the priority on assessing institutions and countries receiving the largest investments from CIDA.**

# CONCLUSION

The position statement outlined above illustrates the commitment of the Government of Canada towards strengthening the effectiveness of its development assistance program, and of the principles and approaches that will guide CIDA as it continues down the path of reform and renewal.

There is much work to be done to implement this approach, including the selection of countries for enhanced partnerships, the operationalization of the new approach to tied aid, the elaboration of policy frameworks for agriculture and private sector development, and the further development of our new partnership with Africa.

In parallel with this deepening of the aid effectiveness agenda, CIDA will also pursue opportunities to broaden the scope of this reform. In this context, a review is under way on how the principles and approaches outlined above can best be incorporated into the programming delivered through the Canadian Partnership and Multilateral Program Branches.

The appropriate approach for CIDA's programming in the more advanced developing countries is another area where further work is required. In these countries, however, the presence of CIDA reflects foreign policy considerations in large measure. Adjustments in CIDA's approaches in such countries will await the completion of the foreign policy update now under way.

As noted at the outset, the global environment for development cooperation has evolved rapidly through international events at New York, Doha, Monterrey, Kananaskis and Johannesburg. Clearly, the world has not stood still since CIDA's work on strengthening aid effectiveness was launched over two years ago. It will not stand still in the future. As such, CIDA's ongoing program of renewal will take place in an environment of continuous change and the Agency will need to be prepared to adjust and adapt accordingly.

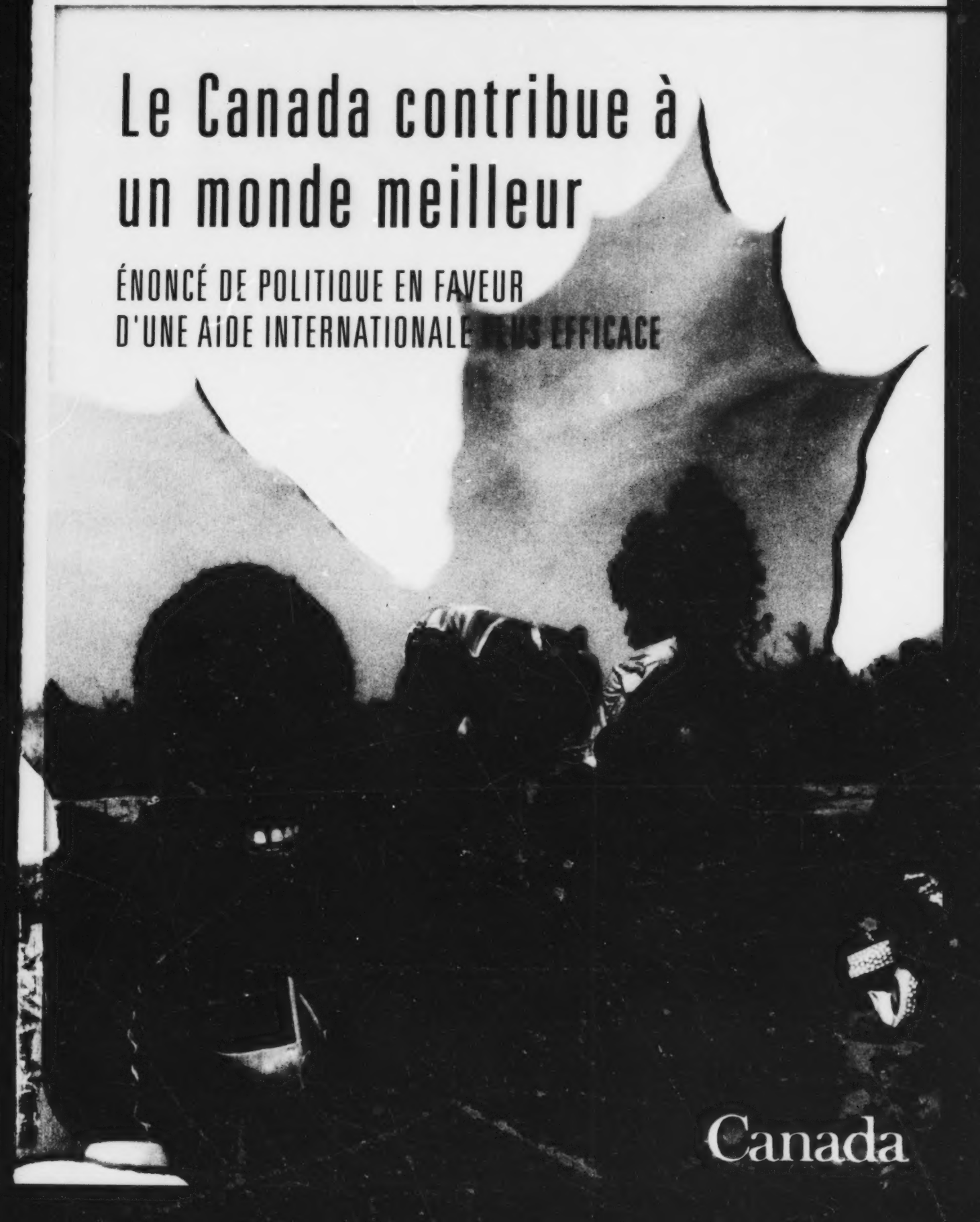
In continuing this process, CIDA will be guided by two principles. The first will be a strong focus on results. In this context, CIDA will assess in two years' time its progress in implementing the above strategy and its impacts on aid effectiveness, with a view to making mid-course corrections should such be warranted.

The second principle is transparency. CIDA's policy approach to strengthening aid effectiveness has been undertaken in an environment of considerable openness, with the viewpoints of staff and external stakeholders sought throughout the process. This dialogue will continue as the Agency continues with its program of renewal.

Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

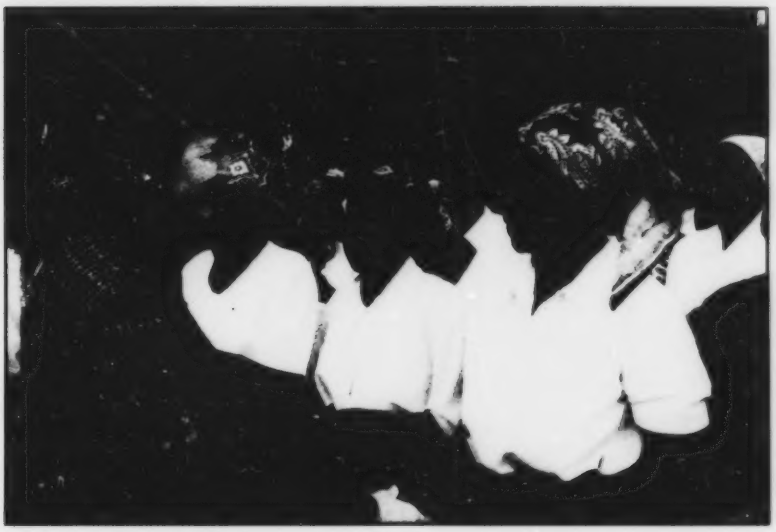
# Le Canada contribue à un monde meilleur

## ÉNONCÉ DE POLITIQUE EN FAVEUR D'UNE AIDE INTERNATIONALE PLUS EFFICACE



Canada

# Le Canada contribue à un monde meilleur dans les pays en développement



Le Canada et le monde se trouvent au seuil d'un âge d'or de la coopération internationale. Plus que jamais auparavant, un consensus se fait jour sur les moyens les plus susceptibles de promouvoir le développement durable.

Pour l'Agence canadienne de développement international (ACDI), voilà qui s'annonce bien. Au cours des deux dernières années, l'ACDI a évalué l'efficacité de ses programmes d'aide. En tirant les enseignements de son expérience et en profitant des conseils des autres donateurs et des partenaires du Canada et des pays en développement, l'Agence a parachevé ses politiques d'aide de façon à les cibler davantage.

Ce document décrit la conjoncture internationale dans laquelle s'inscrit le programme de renforcement de l'efficacité de l'aide de l'ACDI. Il présente également les principes qui guideront les efforts de l'Agence, notamment une attention accrue au rôle de direction des pays en développement, une meilleure coordination avec les autres donateurs et une cohérence plus forte des politiques canadiennes ayant des répercussions sur les partenaires des pays en développement. Conformément à ces principes, ce document fournit un cadre

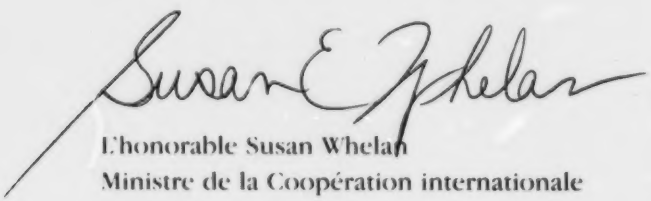
selon lequel l'Agence décidera de la répartition sectorielle ou géographique de ses ressources. On y indique également les changements que l'ACDI devra réaliser dans sa politique d'aide liée si elle souhaite gagner en efficacité ainsi que les mesures à prendre pour se renforcer à titre d'institution.

Le Canada contribue à un monde meilleur dans les pays en développement et désire tirer parti de ses réussites. Pour ce faire, l'ACDI maintiendra le cap sur les quatre priorités de développement social établies en 2001, à savoir : santé et nutrition, éducation de base, VIH sida, protection des enfants. La promotion de l'égalité entre les sexes fera partie intégrante de ces quatre secteurs de programmation. En outre, l'Agence accordera une attention plus soutenue au développement rural et à l'agriculture. De récentes recherches ont en effet mis en évidence l'importance primordiale que revêtent ces secteurs, non seulement au regard de la sécurité alimentaire, mais comme moteur de la croissance économique. Conformément aux priorités exposées par le premier ministre Chrétien au Sommet du G8, l'Afrique demeurera au cœur de notre action.

C'est le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA) qui traduit le mieux cette évolution des relations. Inauguré par les dirigeants africains, le NPDA privilégie la responsabilité et le respect mutuels et insiste sur la nécessité, pour les pays en développement, de fixer leurs propres priorités.

Des enquêtes révèlent que les Canadiens s'enorgueillissent de la contribution de leur pays à la lutte contre la pauvreté dans le monde sans, toutefois, en saisir toute l'ampleur. Il importe au plus haut point que l'ACDI maintienne et intensifie ses rapports avec le public canadien. On lancera à cet effet une nouvelle stratégie visant à entretenir l'engagement des Canadiens et à les informer tout en leur montrant qu'eux aussi peuvent contribuer à un monde meilleur.

À l'aube de cette nouvelle ère de la coopération internationale, je suis fière de vous présenter le nouvel *Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* de l'ACDI.



L'honorable Susan Whelan
Ministre de la Coopération internationale

# LE CANADA CONTRIBUE À UN MONDE MEILLEUR

# ÉNONCÉ DE POLITIQUE EN FAVEUR

# D'UNE AIDE INTERNATIONALE PLUS EFFICACE

**Agence canadienne de développement international**

**Septembre 2002**

**Agence canadienne de développement international (ACDI)**
200, promenade du Portage
Hull (Québec) K1A 0G4
Canada

Téléphone :
(819) 997-5006 1 800 230-6349 (sans frais)
Ligne pour les malentendants et les personnes ayant des difficultés d'élocution :
(819) 953-5023 1 800 331-5018 (sans frais)

Télécopieur : (819) 953-6088
Site Web : www.acdi-cida.gc.ca
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Septembre 2002

© Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2002

N° de catalogue CD4-2/2002
ISBN 0-662-66877-4

Imprimé au Canada

# TABLE DES MATIÈRES

**Introduction** . . . . . 1

**Approches intégrées de la coopération au développement** . . . . . 5

***Principes d'efficacité du développement*** . . . . . 5

***Approches de programmation plus efficaces*** . . . . . 6

***Outils de programmation*** . . . . . 8

**Concentration par pays et partenariats renforcés** . . . . . 10

***Répartition géographique de l'aide canadienne dans les pays en développement*** . . . . . 10

***Le spectre des pays en développement partenaires du Canada*** . . . . . 10

***Raisons justifiant la concentration de l'aide*** . . . . . 11

***Le concept de partenariat renforcé*** . . . . . 12

**Priorités sectorielles** . . . . . 14

***Priorités de développement social de l'ACDI*** . . . . . 14

***Faciliter la croissance économique*** . . . . . 16

**Cohérence des politiques** . . . . . 18

***Aperçu*** . . . . . 18

***L'accès au marché*** . . . . . 20

***L'aide liée*** . . . . . 21

*Le débat sur le déliement de l'aide* . . . . . 21

*La politique canadienne* . . . . . 21

*L'accord du CAD de l'OCDE* . . . . . 22

*Motifs justifiant la modification de la politique canadienne* . . . . . 22

**Concentration accrue sur l'Afrique** ..... 25

*Défis et changements en Afrique* ..... 25

*Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* ..... 26

*Plan d'action du G8 pour l'Afrique* ..... 26

*Fonds canadien pour l'Afrique* ..... 27

**Changements institutionnels** ..... 29

*Devenir une institution davantage axée sur le savoir* ..... 29

*Renforcer la présence sur le terrain* ..... 30

*Mesurer les résultats* ..... 31

**Conclusion** ..... 33

# INTRODUCTION

Cet énoncé a comme toile de fond un nouveau consensus international sur les buts et principes de la coopération au développement.

Il s'agit d'un consensus issu de plus d'un demi-siècle d'expérience de la coopération au développement et de travaux de recherche toujours plus nombreux sur l'efficacité de l'aide. Ce consensus s'appuie sur la théorie suivant laquelle les approches passées de la coopération au développement — qu'il s'agisse de l'ère de reconstruction de l'Europe des années 1950, des efforts de planification des États des années 1960 ou de la confiance sans bornes dans les solutions axées sur le marché et l'ajustement structurel des années 1980 — tendaient à avoir une cible restreinte et négligeaient souvent de prendre en compte le contexte culturel et politique dans lequel s'inscrivait le développement. Ce consensus se veut le reflet de l'évolution du concept de développement, lequel s'accompagne d'un essor formidable du nombre d'organisations et d'institutions qui participent à la coopération au développement et de la reconnaissance subséquente du rôle important des intervenants non étatiques comme agents d'exécution de l'aide au développement, défenseurs du changement social et politique dans le monde en développement et véhicules de sensibilisation accrue du public à l'importance de la coopération internationale.

Le modèle intégré de développement, découlant de cette évolution du concept de développement, est axé sur un ensemble d'objectifs largement acceptés et reconnaît que le développement ne saurait passer par une voie unique. Ce modèle souligne la nécessité de trouver un juste milieu qui tient compte des dimensions politiques, économiques, sociales et institutionnelles du développement. Il insiste sur l'importance d'une bonne gouvernance et d'un enchaînement propice des réformes, sur la nécessité de renforcer les capacités afin d'assurer la durabilité et sur la mobilisation de la société civile.

Le dynamisme international à l'appui de cette approche plus intégrée du développement a évolué à un rythme que bien peu de gens auraient cru possible il y a à peine trois ans.

- En septembre 2000, 147 chefs d'État se réunissaient à New York et établissaient la Déclaration du millénaire qui énonce leur engagement collectif en faveur du développement durable et de la réduction de la pauvreté.

- En décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies demandait au Secrétaire général de préparer un « plan de campagne » en vue de mettre en œuvre la Déclaration. S'appuyant sur les travaux précédents entrepris par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[1], l'annexe de ce plan de campagne établissait huit **Objectifs de développement du millénaire**, assortis de 18 cibles et de 48 indicateurs visant à mesurer les progrès vers leur réalisation. Depuis, un dynamisme puissant s'est créé à l'appui de ces objectifs qui traduisent la mesure de l'engagement des pays donateurs à l'égard d'un financement durable du développement, ainsi que de celui des pays en développement à l'égard de l'élimination de la pauvreté et de la faim, grâce à l'investissement dans les secteurs de la santé et de l'éducation, à la promotion de l'égalité entre les sexes et à la réalisation de la durabilité de l'environnement.

- En novembre 2001, les ministres du Commerce se sont réunis à Doha, au Qatar, et ont convenu de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales internationales sur le développement. Dans ce contexte, les pays en développement ont accepté de négocier de nouveaux enjeux portant sur l'investissement, l'approvisionnement, la concurrence et la facilitation du commerce en échange d'engagements des pays développés pour qu'ils fournissent un appui accéléré au renforcement des capacités commerciales et se penchent sur les difficultés de mise en œuvre auxquelles se heurtent les pays en développement en s'ajustant aux cycles précédents. D'autres facteurs viennent s'ajouter à ce compromis : des engagements à l'égard de l'incidence des droits de propriété intellectuelle sur la gestion des crises dans le secteur de la santé et un engagement à long terme en faveur de l'élimination des subventions à l'exportation sur les produits agricoles.

- L'esprit d'obligations parallèles s'est fait intensément sentir à la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey, au Mexique, en mars 2002. Cette conférence a réussi à mettre en place le cadre d'un « pacte pour le développement » selon lequel les engagements pris par les pays en développement à l'égard de la transparence, de la bonne gouvernance et du respect des droits de la personne et de la primauté du droit sont contrebalancés par des engagements de la part des donateurs à l'égard de la cohérence des politiques et d'un appui accéléré pour les pays qui font leurs preuves. Dans ce contexte, des engagements majeurs en faveur d'une aide étrangère accrue ont été pris par les États-Unis, l'Union européenne et le Canada. Le premier ministre du Canada a annoncé un engagement à long terme afin d'accroître l'aide internationale au développement de 8 % par année, outre l'engagement précédent annoncé dans le budget de 2001, se chiffrant à 500 millions de dollars sur trois ans pour l'Afrique.

1 Comité d'aide au développement (CAD), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, 1996.

- Le Sommet du G8 à Kananaskis, au Canada, en juin 2002, a constitué un pas de plus vers la solidification du concept d'un pacte pour le développement. Les dirigeants du G8 ont fermement souscrit au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA) et se sont engagés à soutenir cette initiative dirigée par les Africains par de nouveaux investissements importants dans les pays qui exercent une gouvernance juste, qui investissent dans leur propre peuple et qui prônent la liberté économique.

En regard de cette toile de fond façonnée par des événements qui se succèdent rapidement et par un consensus accru sur les objectifs et les principes de la coopération au développement, le présent document expose les mesures que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) met en place pour renforcer l'efficacité de son aide. Tandis que les éléments de cette réponse touchent tous les aspects de la programmation de l'ACDI, l'énoncé porte particulièrement sur sa programmation bilatérale et insiste sur les pays à faible revenu qui ont souscrit aux réformes.

Les orientations exposées dans le présent document ont largement tiré parti des consultations menées sur le document de travail *Pour une aide internationale plus efficace*, publié par l'ACDI en juin 2001. Du 4 au 20 septembre 2001, la ministre de la Coopération internationale a rencontré des particuliers et des organisations de partout au Canada pour entendre leurs commentaires sur ce document. Un peu plus de 1 000 personnes ont participé à ces rencontres. De plus, un site Web interactif a été créé afin de permettre aux Canadiens et aux personnes de l'étranger de présenter leurs observations et de diffuser leurs commentaires en ligne relativement aux enjeux soulevés dans le document de travail. Au total, 6 000 personnes ont visité ce site Web et une centaine de commentaires distincts y ont été diffusés. En outre, plus de 160 exposés et observations ont été présentés à la ministre et à l'ACDI. Une douzaine de rapports ont été présentés à la lumière des consultations entre les partenaires et les Canadiens qui travaillent dans le monde en développement.

Un large éventail d'enjeux ont été abordés lors de ces consultations. Toutefois, deux éléments ressortent. Premièrement, l'approche adoptée par l'ACDI à l'égard d'une aide internationale plus efficace doit tenir compte du rôle de la société civile dans le programme canadien d'aide et dans le développement en général. Deuxièmement, nombreux sont ceux qui ont soutenu qu'un programme d'engagement plus ferme du public à l'égard des enjeux du développement était essentiel pour étayer la programmation de l'ACDI en faveur d'une aide internationale plus efficace et pour créer un consensus chez les Canadiens à l'égard d'un financement renouvelé en faveur de la coopération au développement.

La mobilisation de la société civile et des personnes directement touchées par les programmes d'aide fait partie intégrante du modèle intégré de développement proposé dans ce document. L'ACDI convient de l'importance de définir et de réaliser la prise en charge locale dans le cadre

de processus consultatifs engageant le gouvernement, la société civile et d'autres groupes des pays en développement, et elle continuera de cibler sa programmation en ce sens. L'ACDI élaborera une approche qui privilégiera la programmation réactive qui s'harmonise aux stratégies de réduction de la pauvreté prises en charge par le pays. Des discussions continues avec les partenaires sur les meilleurs moyens de concrétiser cette approche s'imposeront.

Dans cet ordre d'idées, on se penche actuellement sur les meilleures façons d'appliquer les principes et orientations proposés dans le présent document à la programmation de l'ACDI exécutée par sa Direction générale du partenariat canadien et sa Direction générale des programmes multilatéraux. L'ACDI s'emploie également à élaborer une nouvelle stratégie d'engagement du public visant à remplacer le programme actuel qui se terminera à la fin de l'année.

# APPROCHES INTÉGRÉES DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Une approche plus intégrée de la coopération au développement se dessine à la lumière des leçons tirées des 50 dernières années. Il s'agit d'une approche qui se caractérise par un ensemble de grands principes d'efficacité du développement et par leur concrétisation dans des approches plus programmatiques de l'exécution de l'aide au développement.

## *Principes d'efficacité du développement*

Les **Objectifs de développement du millénaire** susmentionnés représentent un élément important du nouveau consensus sur la coopération au développement. Par ailleurs, un ensemble de grands principes d'efficacité du développement s'appuyant sur l'expérience d'un demi-siècle de coopération au développement constitue un deuxième élément important. Ces principes sont énoncés clairement dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, document charnière publié en 1996 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ces principes sont les suivants :

- **Prise en charge locale**, ce qui signifie que, pour être durables, les stratégies de développement doivent être élaborées par les pays bénéficiaires, par le gouvernement et par la population, et refléter leurs priorités plutôt que celles des donateurs.

- **Amélioration de la coordination entre les donateurs**, ce qui signifie que les pays bénéficiaires ont au premier chef la responsabilité de coordonner leur coopération au développement avec les autres pays et institutions.

- **Partenariats plus étroits**, grâce à l'élaboration d'accords précisant les responsabilités des pays en développement et de leurs partenaires extérieurs, ainsi que les responsabilités communes.

- **Approche axée sur les résultats**, alliée à une amélioration du suivi et de l'évaluation des programmes de développement.

- **Plus grande cohérence** des politiques des pays industrialisés dans des domaines autres que celui de l'aide, par exemple, les politiques en matière de commerce, d'investissement et de transfert de technologie, qui peuvent avoir des effets profonds sur le monde en développement.

Outre ces principes, voici trois autres facteurs qui sont d'une importance capitale pour l'utilisation efficace des investissements au titre de l'aide :

- **Une bonne gouvernance** – La gouvernance forme le contexte global du développement et sa qualité a un effet profond sur le succès du développement et sur l'efficacité de l'aide. L'importance déterminante de la bonne gouvernance et d'un environnement stratégique sain pour le succès des programmes d'aide a été démontrée de façon concluante dans un certain nombre d'études, dont les rapports de recherche publiés par la Banque mondiale sous les titres *Assessing Aid* (1998) et *The Role and Effectiveness of Development Assistance* (2002).

- **Renforcer les capacités** – Le renforcement des capacités — dans les secteurs public et privé — est également essentiel au développement durable et à la participation efficace des pays en développement au commerce international et à l'élaboration d'accords multilatéraux sur l'environnement. Les programmes d'aide antérieurs ont souvent échoué parce qu'ils visaient le transfert de ressources et ne soutenaient pas suffisamment les efforts de développement des capacités locales en vue de maintenir les investissements une fois que les pays donateurs avaient retiré leur appui.

- **Mobiliser la société civile** – Les processus de participation, particulièrement ceux qui mobilisent la société civile et les personnes qui sont censées bénéficier de l'aide, sont essentiels pour que soient établies, en matière de coopération au développement, des priorités claires et prises en charge localement et pour que les investissements au titre de l'aide permettent de répondre aux besoins des personnes les plus pauvres et les plus marginalisées de la société.

### *Approches de programmation plus efficaces*

Ces dernières années, les programmes de développement ont évolué vers l'élaboration d'outils qui intègrent le mieux les principes d'efficacité du développement. Cette évolution signifie essentiellement que nous passons de plus en plus des approches traditionnelles axées sur les projets à des formes de coopération au développement faisant davantage appel aux programmes.

Les projets ont longtemps été le moyen traditionnel de mettre en œuvre l'aide au développement. Les projets de développement ont procuré de nombreux avantages aux populations des pays en développement, que ce soit en améliorant leur accès à une eau potable saine ou en leur apportant de meilleurs systèmes d'enseignement. Ils ont aussi servi à expérimenter de nouvelles approches du développement et à faire ressortir la nécessité de procéder à des réformes politiques dans les pays concernés.

Par ailleurs, les approches axées sur les projets présentent des faiblesses auxquelles il faut s'attaquer. Par le passé, les projets étaient souvent élaborés et mis en œuvre sans prendre suffisamment en compte le contexte général, ce qui pouvait avoir une incidence sur leur impact ou même le compromettre. Par exemple, un projet visant à accroître les taux d'alphabétisation dans les régions rurales pouvait être mis en place sans guère tenir compte du fait que la structure générale des salaires des enseignants empêchait d'attirer vers la profession des personnes qualifiées. Ainsi, des projets individuels ont pu avoir du succès à court terme mais n'exercer qu'un impact limité à long terme sur une collectivité ou un pays dans son ensemble.

D'autre part, trop se fier à la prestation d'aide sous forme de projets peut mener à une segmentation sectorielle non concertée et artificielle des investissements dans le développement et à une approche fragmentée et non coordonnée du développement. Une telle situation peut créer, dans les pays en développement, un sentiment de non-appropriation, de manque d'orientation et de contrôle à l'égard de l'ensemble du processus national de développement.

Dans le même ordre d'idées, le problème sans doute le plus fondamental à régler reste l'épuisement des capacités. L'appui apporté par les donateurs à une multiplicité de projets distincts, pouvant se chiffrer par centaines dans un secteur donné, peut générer une immense contrainte administrative pour les capacités déjà limitées des institutions des pays en développement. Les pays bénéficiaires doivent relever le défi de négocier et de gérer un éventail de projets dans un grand nombre de secteurs et auxquels participent une dizaine de donateurs distincts ou même plus, et de faire rapport sur ces projets. Chaque projet exige habituellement la présentation de rapports trimestriels, chacun obéissant à des méthodes et des systèmes distincts. Les projets occasionnent en outre de nombreuses visites par des représentants des donateurs. Les gouvernements des pays en développement doivent composer avec toutes ces demandes contradictoires.

Face à ces problèmes, les donateurs sont passés à des formes de soutien du développement davantage axées sur les programmes et à des approches qui permettent de mieux intégrer les projets dans des stratégies globales. Ces approches-programmes mettent davantage l'accent sur la planification intégrée et concertée dans un secteur donné ou dans un domaine d'intervention non sectoriel, ou encore dans le cadre d'un plan national plus vaste de réduction de la pauvreté. En outre, elles privilégient davantage le dialogue en matière d'élaboration de politiques et d'aide stratégique. Par exemple, des investissements sont faits dans un secteur précis, comme la santé, pour aider à financer la prestation des services, le soutien des politiques et le renforcement des capacités étant assurés pour renforcer le système de santé. La coordination entre les donateurs, idéalement sous la direction et le leadership des pays en développement, est un élément clé de ces approches. Il en est de même de la prise en charge locale. L'objectif final est d'aider à établir les institutions, les capacités et l'assise en ressources humaines nécessaires au développement durable et autonome.

### *Outils de programmation*

Les approches-programmes visent à appuyer les programmes de développement pris en charge par le pays. Au niveau le plus élevé, ces programmes se résument en général à une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Ils peuvent également englober des programmes sectoriels, des programmes thématiques (comme une stratégie environnementale) ou les programmes d'une organisation donnée (comme une organisation non gouvernementale).

Il y a maintenant plusieurs outils de programmation reconnus à l'échelle internationale qui incarnent cette approche. Les **documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté** (DSRP) comptent parmi les plus importants. Les DSRP exposent les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux d'un pays en vue de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté. Le processus des DSRP favorise la modification des politiques et des programmes publics en faveur des pauvres et se traduit par un processus budgétaire et par des affectations budgétaires qui tiennent davantage compte des besoins des pauvres. Les DSRP sont préparés par les gouvernements des pays en développement grâce à un processus participatif engageant la société civile et les partenaires du développement, dont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Essentiellement, les DSRP devraient être des plans nationaux de réduction de la pauvreté pris en charge par le pays. Dans les pays à faible revenu, le DSRP devient le cadre principal de mobilisation et de programmation de l'aide extérieure. Se voulant au départ un mécanisme visant à faire le lien entre l'allégement de la dette des pays pauvres très endettés et les mesures de réduction de la pauvreté, le processus de DSRP s'est maintenant élargi à tous les autres pays à faible revenu. Le fait d'avoir un DSRP ou un DSRP provisoire en place constitue en général une condition préalable pour les pays sollicitant un allégement de la dette ou un financement accru de l'aide au développement auprès de la communauté des donateurs.

Pour appuyer les DSRP, il y a les **approches sectorielles**, qui supposent un effort concerté afin d'établir une approche stratégique dans un secteur donné (santé, éducation). Dans certains cas, cela pourra signifier la mise en œuvre de projets qui appuient des plans sectoriels ou le versement de fonds d'aide à une caisse commune que le pays en développement peut ensuite utiliser pour mettre en œuvre son plan sectoriel. Quel que soit l'outil choisi, ces stratégies accordent une place privilégiée à la prise en charge locale et à la concertation entre donateurs et comportent également des approches intégrées du développement. Elles reflètent aussi une forte détermination à renforcer la capacité des gouvernements des pays en développement, grâce à la prestation d'une assistance technique, et à établir des milieux politiques qui favorisent les progrès sociaux et économiques. Cette façon de faire est conforme aux données de recherche et d'expérience en matière de développement qui montrent qu'une bonne gouvernance et un milieu politique sain sont les deux fondements les plus importants du développement durable et de l'efficacité de l'aide.

Le plan de l'ACDI en faveur d'une aide internationale plus efficace est fermement ancré dans la nouvelle vision de la coopération au développement qui s'est instaurée au cours de la dernière décennie. L'ACDI gère des programmes dans un grand nombre de pays qui participent maintenant au processus des DSRP, et elle axe de plus en plus sa programmation sur les priorités établies par les gouvernements dans leurs DSRP. L'ACDI poursuit maintenant des approches-programmes de divers genres, dont une douzaine d'approches sectorielles et de nombreuses initiatives axées sur des programmes non sectoriels. La plupart des approches sectorielles sont menées en Afrique.

- **Au fil du temps, l'ACDI réorientera sa programmation dans les pays les plus pauvres vers de nouvelles approches axées sur les principes d'efficacité du développement. Pour appuyer cette réorientation, l'ACDI se dotera d'un portefeuille d'initiatives reflétant ces principes d'efficacité. Ce portefeuille éclairera et façonnera les activités futures de l'ACDI afin que les pratiques exemplaires soient plus fermement intégrées à l'ensemble des activités de l'Agence.**

- **Conformément aux principes de prise en charge locale et de coordination entre les donateurs, l'ACDI situera fermement l'orientation de sa programmation-pays dans les cadres stratégiques locaux définis par les pays en développement, particulièrement grâce au processus des DSRP; elle considère que ce processus implique une approche participative légitime. En outre, elle intensifiera ses efforts en vue d'une coordination accrue avec les autres donateurs, notamment en harmonisant davantage les processus et procédures des donateurs.**

# CONCENTRATION PAR PAYS ET PARTENARIATS RENFORCÉS

## *Répartition géographique de l'aide canadienne dans les pays en développement*

Quelle que soit la voie choisie (voie multilatérale et partenariats compris), l'aide acheminée par le Canada atteint pratiquement chacun des quelque 120 pays en développement du monde (ceux qui ont un indice de développement humain moyen ou faible). L'ACDI a toujours dit de son aide bilatérale qu'elle était axée sur 30 pays et régions de base (ou de catégorie 1) situés un peu partout en Asie, dans les Amériques et en Afrique. La plupart de ces pays sont des bénéficiaires importants de l'aide canadienne depuis au moins 20 ans. Quelques-uns sont devenus récemment des bénéficiaires plus importants et ont été ajoutés à la liste des bénéficiaires de base, tandis que d'autres (un très petit nombre) ont peu à peu été rayés de cette liste.

Malgré cette « concentration » dans 30 pays et régions, l'aide canadienne peut être considérée comme très « éparpillée », offrant au moins une programmation bilatérale dans une centaine de pays. Parmi tous les pays donateurs membres du CAD, le Canada a toujours été celui dont l'aide était la *moins* concentrée. En 1999-2000, les 15 pays bénéficiaires en tête de liste du programme canadien d'aide ont reçu 15,8 % de l'APD totale du Canada. La moyenne, pour les autres pays donateurs, s'élevait à 25 %, et aucun autre donateur n'avait donné moins de 20 % de son aide à ses 15 pays bénéficiaires de base.

## *Le spectre des pays en développement partenaires du Canada*

Les pays en développement partenaires du Canada peuvent se diviser essentiellement en trois grandes catégories de pays, dans un spectre qui situe leur niveau de développement et leur capacité de faire bon usage de l'aide au développement.

Les pays du premier groupe sont des pays en développement relativement à l'aise, où les revenus sont moyens. Outre qu'ils jouissent d'un revenu par habitant plus élevé, on peut en général les décrire comme des pays ayant une capacité de gouvernance relativement forte et évoluée. Même si ces pays peuvent compter un grand nombre de personnes extrêmement pauvres, ils ont habituellement mis en place leurs propres plans sectoriels ou nationaux de réduction de la pauvreté. Leurs besoins en matière d'aide au développement sont en général bien définis et visent souvent une assistance technique précise et de haut niveau plutôt que d'importants transferts de ressources. L'aide à ces pays enregistre souvent un taux de succès élevé et permet d'obtenir des résultats durables. Le Canada maintient d'importants programmes de coopération au développement dans

des pays à revenu moyen. Toutefois, notre présence dans ces pays obéit surtout à des considérations de politique étrangère, quoique le contenu de nos programmes d'aide réponde à des priorités de développement.

Les pays à faible revenu se situent à l'extrémité opposée du spectre du développement. Ce sont des pays très pauvres qui ont une capacité de gouvernance extrêmement faible en général, parce qu'ils sont en pleine guerre civile ou qu'ils en sortent à peine. La corruption y est souvent omniprésente, et la détermination à mettre des réformes en place fait cruellement défaut. La programmation du Canada dans ces pays se limite souvent à l'aide humanitaire d'urgence, aux initiatives de consolidation de la paix ou aux projets mis en œuvre par des organisations non gouvernementales. Les organisations de la société civile dotées d'une bonne capacité et jouissant de liens solides avec les personnes les plus vulnérables sont des partenaires clés pour l'ACDI dans ce genre de pays. L'ACDI, de concert avec d'autres donateurs, cherche à trouver de nouvelles approches pour répondre aux besoins des pays à faible revenu qui sont en crise. Lorsque des possibilités existent, elles peuvent prendre diverses formes : créer un environnement propice afin que les systèmes politiques soient davantage à l'écoute des besoins de la population; renforcer les capacités des organisations gouvernementales et non gouvernementales engagées à l'égard de la réduction de la pauvreté; collaborer avec la communauté internationale pour garantir le maintien de l'aide requise en temps de crise.

Entre ces deux extrêmes du spectre se situent les autres pays à faible revenu. Ce sont aussi des pays très pauvres, mais leur gouvernement fonctionne, même s'il n'a qu'une capacité réduite. Quoique la corruption puisse aussi représenter un problème dans ces pays, ceux-ci sont déterminés (à divers degrés) à apporter des réformes et à accroître la transparence et la démocratie. Leurs besoins en matière de ressources extérieures peuvent être importants, mais ils sont également résolus à prendre en charge leur propre développement. L'ACDI poursuit souvent une programmation très axée sur la société civile dans ces pays, mais son principal interlocuteur est le gouvernement lui-même.

### *Raisons justifiant la concentration de l'aide*

C'est dans ce dernier groupe de pays en développement — ceux qui sont pauvres, mais qui ont également souscrit à une gouvernance améliorée et à une utilisation efficace des ressources — où l'utilisation accrue d'approches programmatiques est la plus pertinente. Les approches programmatiques supposent une collaboration étroite avec le pays bénéficiaire, assortie d'un volet important de dialogue sur les politiques dans les secteurs d'intervention. Ces approches impliquent aussi une collaboration étroite avec les autres donateurs et peut-être même la mise en commun des

diverses ressources des donateurs. Pour jouer un rôle dans la réforme d'un secteur donné, un donateur doit en général offrir une certaine masse critique de fonds de programmation pour pouvoir participer efficacement à un tel effort sectoriel.

Toutefois, la concentration insuffisante de l'aide canadienne, combinée aux répercussions des restrictions budgétaires imposées au budget d'aide canadien dans les années 1990, a entraîné une réduction importante de la programmation moyenne dans nos pays bénéficiaires de base. En 1990-1991, 16 pays recevaient des versements d'aide supérieurs à 20 millions de dollars[2]. Dix ans plus tard, soit en 2000-2001, le nombre de ces pays était tombé à sept et, en termes réels (dollars de 1990), il n'en restait plus que cinq.

### *Le concept de partenariat renforcé*

Le partenariat est un concept fondé sur les principes du partage équitable des droits, des rôles et des responsabilités. Une stratégie de partenariat renforcé prévoit des ententes où les partenaires auront défini les objectifs communs et les responsabilités convenues. On s'attend à ce que ces principes en viennent à guider les relations entre l'ACDI et les pays en développement auxquels des ressources accrues seront consacrées et où est appliquée une approche privilégiant davantage une programmation axée sur la prise en charge locale.

En outre, les questions de gouvernance, y compris le respect des droits de la personne, l'égalité entre les sexes, le développement démocratique et la primauté du droit, occuperont une place importante dans les relations entre l'ACDI et les pays visés par un partenariat renforcé. Tirant parti du savoir-faire reconnu du Canada dans ce domaine, l'ACDI aidera ces pays à accroître leur capacité à cet égard, en particulier dans le secteur de l'administration publique. Cette aide est dans le droit fil de l'importance accordée à la pérennité des réformes dans ces pays et du rôle primordial joué par la bonne gouvernance et le renforcement des capacités dans le nouveau paradigme de développement décrit précédemment.

Il est aussi à noter qu'un « partenariat renforcé » avec les pays les plus pauvres résolus à utiliser efficacement l'aide consolide considérablement les obligations mutuelles qui sont au cœur du Consensus de Monterrey issu de la Conférence sur le financement du développement tenue à Monterrey, en

2 Aux fins de ces statistiques, le terme versements englobe l'aide versée par le mécanisme bilatéral, par le Fonds canadien et par l'aide alimentaire bilatérale. Il exclut l'aide versée par la Direction générale du partenariat canadien et par les mécanismes multilatéraux où l'ACDI exerce, en pratique, peu de contrôle sur l'affectation de l'aide par pays.

mars 2002. Dans le cadre de ce consensus, les pays en développement ont pris des engagements à l'égard de l'adoption de politiques judicieuses, de la bonne gouvernance et de la primauté du droit. Ils se sont également engagés à mobiliser leurs propres ressources pour favoriser leur développement. En retour, les pays développés se sont engagés à appuyer les réformes allant dans ce sens par l'intermédiaire d'une hausse de l'aide, d'un allégement accru de la dette et d'une plus grande ouverture du système commercial international.

- **Un nombre limité de pays parmi les plus pauvres de la planète seront choisis en vue des partenariats renforcés avec l'ACDI.**

- **Les critères qui présideront au choix de ces pays sont notamment un niveau élevé de pauvreté, mesuré en fonction du revenu par habitant, et la détermination à assurer l'efficacité du développement, concrétisée par les efforts pour améliorer la gouvernance, garantir la prise en charge locale des stratégies de réduction de la pauvreté, mettre fin à la corruption et utiliser les fonds d'aide de manière efficace. Une attention spéciale sera accordée aux pays qui sont aptes à exercer un leadership au niveau régional.**

- **Les pays sélectionnés pour les partenariats renforcés recevront une plus grande partie des ressources additionnelles attribuées à l'Agence. Celle-ci y répartira de façon stratégique les ressources entre un petit nombre de secteurs. Par conséquent, avec le temps, ces pays excéderont largement les seuils de financement nécessaires pour une participation efficace à des approches programmatique d'aide au développement.**

# PRIORITÉS SECTORIELLES

L'Énoncé de politique étrangère du Canada publié en 1995 établissait six priorités visant la programmation de développement : besoins humains fondamentaux; égalité entre les sexes; services d'infrastructure; droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance; développement du secteur privé; et environnement. Néanmoins, ces priorités ne fournissent pas un cadre d'action ciblé pour l'ACDI. Elles constituent plutôt un menu général d'options thématiques.

## *Priorités de développement social de l'ACDI*

Le lancement en septembre 2000 du document *Les priorités de développement social : Un cadre d'action* est un pas important vers une concentration sectorielle accrue à l'ACDI. L'Agence a en effet signalé à cette occasion son intention d'accroître l'importance relative du développement social, plus particulièrement des quatre secteurs clés suivants : la santé et la nutrition, le VIH/sida, l'éducation de base et la protection des enfants. Un élément clé de cette initiative de développement social est l'engagement de doubler sur cinq ans les sommes consacrées au développement social, des objectifs précis étant fixés pour chaque secteur prioritaire et pour chaque année jusqu'en 2005.

Le financement pour la santé et la nutrition aura plus que doublé entre 2000 et 2005, passant de 152 millions de dollars à 305 millions de dollars par an. Cela représente un investissement total de plus de 1,2 milliard de dollars sur cinq ans. Le *Plan d'action de l'ACDI en matière de santé et de nutrition* énumère plusieurs secteurs d'intervention et présente l'objectif global, à savoir le renforcement des systèmes de santé. Ces secteurs sont la sécurité alimentaire et la nutrition, l'accès à l'eau propre et l'assainissement, la prévention des maladies transmissibles et la lutte contre ces maladies, la santé sexuelle et la santé génésique, y compris la maternité sans risques, et la prévention des maladies non transmissibles comme les maladies mentales et les maladies liées au tabagisme. En ce qui concerne la prévention des maladies transmissibles et la lutte contre ces maladies, le Canada a investi des sommes considérables par l'intermédiaire du Fonds mondial de la santé, de l'Alliance mondiale pour la vaccination et la production de vaccins et de la campagne d'éradication de la polio.

L'ACDI estime que l'ampleur de la pandémie mondiale du VIH/sida et ses effets sur le développement sont tels qu'il faut leur accorder une attention particulière en tant que priorité de développement social distincte. *Les priorités de développement social de l'ACDI : Un cadre d'action* prévoit l'octroi de 270 millions de dollars sur cinq ans pour lutter contre le VIH/sida. Le document *Le VIH et le sida : le Plan d'action de l'ACDI* repose sur la promotion et la protection des droits de la personne et donne un aperçu de certains secteurs de programmation : prévention et éducation; autonomisation

des femmes et des filles; appui à la défenses des droits, à l'élaboration des politiques et à la législation; renforcement de la capacité des communautés à aider et à soigner les personnes vivant avec le VIH/sida; appui à la recherche dans le domaine du développement d'un vaccin et de microbicide.

L'ACDI a affecté à la protection des enfants 122 millions de dollars sur cinq ans, période qui se termine en 2005. Le *Plan d'action de l'ACDI pour la protection des enfants* présente une approche fondée sur la promotion des droits des enfants ayant besoin de mesures de protection spéciales contre l'exploitation, les mauvais traitements et la discrimination. Le plan prévoit que le travail des enfants et les enfants touchés par les conflits seront des thèmes centraux stratégiques. L'ACDI a également mis sur pied un Fonds de recherche pour la protection des enfants pour faire en sorte que les interventions dans ce domaine tiennent compte des réalités quotidiennes des enfants.

En avril 2002, l'ACDI a lancé son *Plan d'action en matière d'éducation de base*, qui énonce comment l'ACDI s'y prendra pour investir 555 millions de dollars sur cinq ans dans ce secteur (quadruplant ainsi ses investissements dans l'éducation de base pour cette période). Les trois grands objectifs du Plan d'action sont l'accès pour tous à une éducation primaire gratuite et obligatoire, l'élimination des disparités entre les sexes et l'amélioration de la qualité de l'éducation de base. En juin 2002, le premier ministre a annoncé que le Canada doublerait les fonds consacrés à l'éducation de base en Afrique, qui atteindraient 100 millions de dollars en 2005. Cet engagement s'ajoute à celui de quadrupler les ressources pour l'éducation de base qui est mentionné plus haut.

Le Canada joue également un rôle clé dans la promotion du programme international d'appui à l'Éducation pour tous (EPA) grâce à la participation de la ministre de la Coopération internationale à la réunion annuelle du Groupe de haut niveau sur l'EPA et à la présidence canadienne du Groupe de travail sur l'Éducation pour tous du G8, dont les recommandations ont été entérinées par les dirigeants en juin 2002. De plus, le Canada a activement soutenu l'initiative de « procédure accélérée » de la Banque mondiale qui vise à concentrer l'aide des donateurs là où elle peut être la plus efficace et il coprésidera en novembre 2002 la première réunion des donateurs en vue de la réalisation cette initiative.

Ces deux dernières années, l'ACDI a dépassé ses objectifs d'investissements sectoriels dans le cadre des *Priorités de développement social*. L'objectif général des *Priorités de développement social* est d'investir stratégiquement dans les quatre secteurs prioritaires afin de contribuer davantage au mieux-être économique et d'accélérer les progrès vers l'atteinte des **Objectifs de développement du millénaire**. Au cours des deux dernières années, l'importance cruciale de ces quatre secteurs dans la victoire contre la pauvreté s'est vue accorder une plus grande attention dans le programme de développement international.

- **L'ACDI respectera ses engagements relativement à l'accroissement des ressources pour les quatre Priorités de développement social — la santé et la nutrition, la lutte contre le VIH/sida, l'éducation de base et la protection des enfants — l'égalité entre les sexes constituant un thème transversal. L'ACDI cherche à doubler, au moins, ses investissements globaux dans ces secteurs au cours d'une période de cinq ans.**

### *Faciliter la croissance économique*

Cependant, une approche équilibrée de réduction durable de la pauvreté nécessite aussi l'adoption de mesures visant à stimuler la croissance économique. La recherche[3] indique que, en moyenne, chaque point de pourcentage additionnel dans la consommation par ménage (qui est étroitement liée à la croissance) entraîne une diminution d'environ 2 % du nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Toutefois, les écarts par rapport à cette moyenne peuvent être assez importants et indiquent que certaines stratégies et politiques de croissance économique favorisent davantage les pauvres que d'autres.

Un secteur qui se détache nettement dans ce contexte est l'agriculture et le développement rural. Près de 75 % des gens qui vivent dans la pauvreté absolue habitent dans des régions rurales. Les femmes, qui forment la majorité de ces pauvres (jusqu'à 70 %), jouent un rôle crucial dans les stratégies de survie et l'économie des ménages ruraux démunis. Il sera impossible d'atteindre les **Objectifs de développement du millénaire** sans accroître de manière significative les revenus et les possibilités des ruraux, qui sont souvent liés à l'agriculture. Il existe des liens horizontaux entre l'agriculture et d'autres grandes priorités de développement, y compris : la santé et l'éducation; l'environnement; l'eau et l'assainissement. En effet, l'agriculture fournit les fondements économiques pour l'investissement dans ces secteurs. Malgré l'importance de l'agriculture dans le développement, les investissements à la fois des pays en développement et des pays donateurs dans ce secteur ont reculé au cours de la dernière décennie, en raison, dans une certaine mesure, des changements dans les priorités des gouvernements de ces pays et des institutions financières internationales. Les fonds consacrés par l'ACDI à l'agriculture ont aussi accusé un recul, une tendance qu'il faudra renverser.

On reconnaît de plus en plus que, pour la plupart des pays en développement, particulièrement les plus pauvres, la transformation du secteur rural est un élément clé de la réduction durable de la pauvreté et que sans cette transformation il sera impossible d'atteindre les **Objectifs de développement du millénaire**. Une tâche déterminante consistera donc à promouvoir l'agriculture durable

3 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : Combattre la pauvreté*, p. 55.

comme source de croissance économique capable d'entraîner une telle transformation. À cet égard, il faut s'attaquer à une question clé : la désertification et la dégradation des terres. Cette dernière touche peut-être jusqu'aux deux tiers des terres agricoles de la planète et a de graves répercussions sur la productivité agricole, tant sur le plan du rendement que du contenu nutritionnel des récoltes vivrières. La dégradation des ressources naturelles peut aussi être une source de tension et de conflit. En qualité de président de la Conférence des parties de la Convention sur la lutte contre la désertification, le Canada peut un jouer un rôle de premier plan dans ce dossier.

Le secteur privé joue aussi un rôle fondamental dans la promotion de la croissance économique, l'agriculture constituant souvent son élément le plus important dans les pays en développement. On admet généralement que le développement du secteur privé dans ces pays est une force puissante pour réduire la pauvreté. Par exemple, l'économie parallèle est une source de revenus particulièrement importante pour les groupes marginalisés. Les micro-entreprises ont un effet direct sur la réduction de la pauvreté, surtout en ce qui a trait aux femmes, lorsque s'ajoutent des stratégies complémentaires pour lever les obstacles juridiques, sociaux et autres. Presque la totalité des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté élaborés actuellement par les pays en développement comprennent un volet « développement du secteur privé ». Habituellement, ils se concentrent sur le développement des petites et moyennes entreprises, de la micro-finance et de la micro-entreprise, qui sont considérés par les pays en développement comme des instruments essentiels pour réduire la pauvreté. Une évaluation de la programmation de l'ACDI en matière de développement du secteur privé montre aussi son effet positif sur la réduction de la pauvreté.

- **L'ACDI élaborera un cadre de politique pour orienter sa programmation dans le domaine de l'agriculture et du développement rural et accroîtra ses investissements dans ce domaine.**

- **L'ACDI reverra et achèvera son cadre de politique pour sa programmation en matière de développement du secteur privé afin de définir clairement les orientations qui présideront à ses activités dans ce domaine, tout en veillant à ce que ce cadre tienne compte d'abord et avant tout des besoins et des priorités des pays en développement.**

# COHÉRENCE DES POLITIQUES

***Aperçu***

La mondialisation est caractérisée par des liens accrus entre les États et entre les enjeux de politique publique. De ce fait, les actions d'un État-nation dans un domaine stratégique peuvent désormais avoir des répercussions d'une portée considérable sur d'autres pays, et ce, dans plusieurs domaines stratégiques. Par exemple, les politiques commerciales des pays industrialisés influent sur l'environnement, la santé et les niveaux de vie des habitants des pays plus pauvres.

Dans ce contexte, la question de la cohérence des politiques est devenu un thème central des discussions relatives à la coopération pour le développement. Essentiellement, la cohérence des politiques signifie que les politiques gouvernementales doivent tendre vers la réalisation d'objectifs communs plutôt que d'agir dans des sens différents. Dans un environnement où les investissements dans les pays en développement et les échanges commerciaux avec ces pays éclipsent les apports d'aide au développement, il est plus nécessaire que jamais de veiller à ce que les principales politiques qui influent sur l'investissement et le commerce aillent dans le même sens.

L'objectif de cohérence des politiques, qui vise essentiellement à réduire la pauvreté, a reçu l'aval et un large appui de l'OCDE, du G8, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et du système des Nations Unies. Toutefois, concrétiser ces principes s'est révélé difficile, et rare sont ceux qui soutiendraient que les pratiques de la majorité des pays sont idéales.

Il y a des raisons à cela. Premièrement, la démocratie oblige les élus à faire des choix parmi des objectifs concurrents; la réduction de la pauvreté défendue par les agences d'aide ne sera qu'un choix parmi de nombreux autres qui se disputeront leur attention. Deuxièmement, l'organisation verticale de la majorité des gouvernements rend difficile la coordination horizontale et la cohérence entre les différents secteurs de politique dans le meilleur des cas. Cette difficulté est exacerbée lorsque les fonctionnaires des différents ministères ne sont pas habitués à collaborer. Enfin, souvent, on ne possède pas les informations nécessaires pour comprendre les répercussions des différentes politiques sur la réduction de la pauvreté dans les pays en développement.

De concert avec d'autres agences de développement novatrices, l'ACDI travaille à promouvoir la cohérence des politiques adoptées par le gouvernement du Canada. Elle a récemment pris des mesures pour accroître ses capacités au regard de l'élaboration des politiques en matière de commerce et d'environnement, et ce, en partie pour que le volet « développement » soit pris en compte dans

la position de principe du gouvernement du Canada lors des négociations sur les accords multilatéraux — accords qui ont d'importantes répercussions sur la nature et l'ampleur des investissements dans les pays en développement. Par exemple :

- En plus d'encourager certaines initiatives visant à renforcer la capacité des pays en développement à participer de manière constructive au système de commerce international, les hauts fonctionnaires de l'ACDI prennent une part active à l'élaboration des positions de principe du Canada dans le domaine du commerce, et ce, pour donner suite à la promesse faite à Doha de lancer un cycle de négociations commerciales multilatérales axé sur le développement.

- L'ACDI participe activement aux négociations actuelles sur les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et est l'agence responsable au sein du gouvernement du Canada de la Convention sur la lutte contre la désertification des Nations Unies. Elle est l'organisme de financement du Fonds mondial pour l'environnement, la principale source de financement des AME, et travaille à élaborer des politiques en matière de gouvernance et de financement qui assureront à ce fonds un rôle permanent.

L'OCDE a désigné six secteurs ayant une importance particulière pour la cohérence des politiques :

- le commerce international et l'investissement direct étranger;
- la finance internationale;
- l'alimentation et l'agriculture;
- les ressources naturelles et la durabilité de l'environnement;
- les questions sociales (p. ex. les normes du travail, l'immigration, la santé publique, les drogues illégales);
- la gouvernance et les conflits.

Le Canada rend compte de ses efforts dans ces secteurs dans son mémoire au Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui réalise en 2002 un examen par les pairs du Canada. C'est le premier pays à présenter un compte rendu détaillé de ses efforts pour assurer la cohérence des politiques, et il prévoit que le rapport de l'OCDE aidera à déterminer les futures orientations.

- **L'ACDI continuera d'étudier les possibilités d'améliorer la cohérence des politiques du gouvernement du Canada qui touchent les pays en développement et est résolue à collaborer avec d'autres organismes gouvernementaux pour y arriver.**

### *L'accès au marché*

Il est clair que la croissance économique est une condition préalable fondamentale de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Tout indique qu'il ne peut y avoir de croissance économique rapide et soutenue sans une expansion du commerce extérieur. Tous les pays qui ont enregistré une telle croissance ont connu parallèlement à celle-ci une expansion de leur commerce extérieur.

Dans ces circonstances, les politiques commerciales des pays développées sont de plus en plus souvent passées au crible lors des débats sur la cohérence des politiques. Bien que le lien entre commerce et développement constitue une vaste question, deux types de politiques commerciales ont fait l'objet d'une attention particulière : les droits de douane, les contingents et les entraves réglementaires touchant les produits pour l'exportation des pays en développement; les subventions à l'exportation, particulièrement dans le secteur agricole, qui détrônent la production intérieure des pays en développement et rend difficile, voire impossible, la concurrence sur les marchés d'exportation.

L'accès au marché pour les pays en développement sera examiné dans le cadre du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha axé sur le développement. Le Canada participera activement à ces négociations et est résolu à respecter les promesses faites à Doha. Dans ce contexte, l'octroi d'un appui accru aux initiatives de renforcement des capacités en matière de commerce a été désigné prioritaire, et l'ACDI élargira sa programmation à cet égard.

Cependant, on ne peut attendre l'achèvement du cycle de négociations de Doha pour s'attaquer aux obstacles à l'accès au marché auxquels sont confrontés les pays les plus pauvres de la planète. Les pays les moins avancés regroupent environ 11 % de la population mondiale, soit près de 660 millions de personnes. Toutefois, ils interviennent pour 0,5 % seulement des exportations mondiales de biens et services. En 2000, [illegible] importations totales canadiennes provenant des pays les moins avancés ne représentaient que 0,1 % du total des importations canadiennes et étaient évaluées à 425 millions de dollars par année. Environ 58 % des importations canadiennes provenant des pays les moins avancés sont assujettis à des taxes ou à des droits de douane. Et le Canada impose des contingents sur plusieurs produits de pays moins avancés, dans des secteurs comme le vêtement et les textiles.

Le 27 juin, à Kananaskis, le premier ministre a annoncé l'engagement du Canada d'ouvrir davantage son marché aux pays moins avancés.

- **À partir du 1er janvier 2003, le gouvernement du Canada étendra l'accès en franchise et hors contingent aux importations en provenance des 48 pays les moins avancés, à l'exception des produits laitiers, de la volaille et des œufs.**

## *L'aide liée*

### *Le débat sur le déliement de l'aide*

Depuis des décennies, l'aide liée est une question controversée au sein des agences bilatérales. Exiger que les fonds d'aide servent à acheter des biens et services dans le pays donateur est considéré par de nombreuses personnes comme un exemple flagrant d'incohérence en matière de politique et va à contre-courant des tendances à la libéralisation du commerce et à la levée des obstacles à l'investissement. Les critiques attirent l'attention sur des études qui permettent de penser que l'aide liée peut accroître de 15 % à 30 % le coût des achats financés par l'aide internationale. L'aide liée est également considérée comme incompatible avec la promotion de véritables partenariats de développement, la prise en charge locale et les stratégies de renforcement des capacités. Elle peut accroître la complexité des contrôles administratifs auxquels sont assujettis les programmes de développement et nuire à une coordination accrue des donateurs. Les biens et services fournis aux pays en développement provenant de différents donateurs sont parfois incompatibles, ce qui alourdit la charge de travail des administrations des pays en développement et monopolisent des ressources rares qui autrement seraient utilisées de manière plus productive.

Les partisans de l'aide liée font valoir que cette pratique présente certains avantages. Cette aide assure aux pays donateurs des retombées économiques nationales intéressantes et peut contribuer à créer une clientèle politique en faveur de l'aide internationale. La participation active d'entreprises, d'organisations et de citoyens canadiens à des projets dans des pays en développement aide à projeter une image positive du pays à l'étranger et à faire progresser nos intérêts sur la scène internationale. Les partisans de l'aide liée s'inquiètent également de l'absence de règles équitables à l'échelon international et craignent que l'aide canadiennes bénéficie à des entreprises et organisations d'autres pays développés qui peuvent décider de ne pas délier leur aide.

### *La politique canadienne*

Conformément aux politiques adoptées par de nombreux autres organismes d'aide, la politique canadienne combine les deux points de vue. En ce qui concerne l'aide alimentaire, elle autorise l'ACDI, dans des situations d'urgence et d'autres circonstances particulières, à acheter des produits alimentaires et d'autres éléments nutritifs dans d'autres pays à la condition que le total des achats n'excède pas 10 % du budget annuel de l'aide alimentaire. Seulement de 40 % à 60 % du budget restant va à l'achat de produits alimentaires canadiens, le reste servant à payer les frais de transport au Canada ou entre le Canada et les pays en développement. Il convient de noter que le contenu canadien du volet transport international est souvent assez faible. À ce titre, le pourcentage du budget lié à l'achat de biens et services canadiens est largement inférieur à 90 %.

En ce qui concerne l'aide non alimentaire, la politique canadienne varie selon le mécanisme d'aide utilisé. La Direction générale du partenariat canadien fournit une aide seulement à des institutions ou à des organisations canadiennes. Conformément à une politique de 1987, les plafonds établis pour l'aide non liée qui est fournie par les mécanismes bilatéraux sont respectivement de 50 % pour les pays subsahariens et moins avancés et de 33 1/3 % pour tous les autres pays en développement. Ces autorisations en matière de déliement de l'aide visaient principalement à faciliter le financement des coûts locaux. Aux termes de la politique, jusqu'à 10 % des fonds d'un projet pouvaient être utilisés pour s'approvisionner directement auprès d'autres pays industrialisés, mais seulement s'il est impossible de se procurer des biens ou services de remplacement régionaux, locaux ou canadiens ou si ces derniers sont inappropriés.

*L'accord du CAD de l'OCDE*

L'aide fournie par le mécanisme bilatéral aux pays les moins avancés a été au cœur des discussions internationales sur le déliement de l'aide ces dernières années. Au Sommet du G8 tenu en 2000, les dirigeants ont exhorté les pays dont le niveau de l'aide non liée pour les pays les moins avancés était faible à le relever. Selon le rapport de 2000 de l'OCDE sur la coopération pour le développement, 66 % de l'aide bilatérale canadienne est liée. Cela place le Canada au troisième rang des donateurs pour l'aide liée, derrière l'Espagne et les États-Unis.

Au sommet du G8 tenu en 2001, les dirigeants ont approuvé un accord conclu par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Cet accord engage les donateurs à délier l'aide pour sept catégories d'aide aux pays moins avancés[4]. L'accord ne s'applique pas à l'aide alimentaire et aux arrangements ayant trait exclusivement aux services de gestion et à la coopération technique.

*Motifs justifiant la modification de la politique canadienne*

Des changements à la politique canadienne sur le déliement de l'aide consentie par l'intermédiaire de mécanismes bilatéraux sont requis pour respecter la Recommandation du CAD, composer avec les problèmes de mise en œuvre associés aux politiques actuelles et appuyer les principes de l'efficacité de l'aide.

La Recommandation du CAD de l'OCDE sur le déliement de l'aide se fonde sur une définition de l'aide non liée qui repose sur la capacité d'autres pays en développement de rivaliser pour des projets financés par des pays donateurs. Selon ce concept, l'aide est considérée comme étant non

4 Balance des paiements et appui à l'ajustement structurel; annulation de la dette; aide-programme sectorielle et multisectorielle; aide aux projets d'investissement; appui à l'importation et aux produits de base; contrats de services commerciaux; aide publique au développement à des organisations non gouvernementales pour des activités liées à l'approvisionnement.

liée à condition que l'approvisionnement financé par l'aide puisse se faire dans la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide et des pays de l'OCDE. Dans ce contexte, par exemple, un projet d'aide qui a été approvisionné exclusivement auprès de fournisseurs canadiens serait toujours considéré comme un projet d'aide non liée si d'autres pays sont libres de rivaliser dès le départ pour ce projet.

Par contre, la définition du déliement de l'aide aux fins de l'administration de l'aide bilatérale canadienne était fondée sur le concept du contenu canadien par rapport au contenu étranger, mesuré à l'étape de l'approbation du projet. En d'autres mots, selon ce concept, l'aide était considérée comme non liée si elle ne débouchait pas sur l'achat de biens ou de services canadiens.

Si l'on ne change pas la politique, l'ACDI se verra contrainte d'administrer deux politiques sur le déliement de l'aide dans le contexte du programme bilatéral — une politique pour certaines catégories d'aide aux pays les moins avancés, et une politique pour tous les autres pays en développement et les catégories d'aide aux PMA non visées par la Recommandation du CAD de l'OCDE — chacune comportant une définition distincte de l'aide liée et non liée. La complexité et les possibilités de confusion d'un tel système seraient considérables.

L'ACDI a également connu des problèmes majeurs dans la mise en œuvre de la politique d'aide bilatérale actuelle. Comme la politique se fonde sur le concept du contenu canadien, l'ACDI ne peut administrer cette politique qu'en déterminant, à l'étape de l'approbation du projet, quelle proportion des fonds seront dépensés à l'extérieur du Canada. Il est très difficile de déterminer le contenu canadien, même pour l'approvisionnement auprès d'entreprises qui font des affaires au Canada. De plus, des changements sont souvent apportés aux projets après l'étape de conception initiale, et il faudrait mener un important exercice de vérification et de comptabilité pour déterminer si la répartition de l'aide liée et non liée prévue au départ s'est en fait réalisée.

La troisième et plus importante raison pour laquelle il faut modifier la politique sur l'aide liée concerne les principes d'efficacité de l'aide. Les nouvelles approches-programmes basées sur les concepts de la coordination des donateurs et de la prise en charge locale font valoir la nécessité de renforcer les capacités des pays en développement afin qu'ils puissent réaliser un développement qui soit durable. Dans ce contexte, les règlements de l'ACDI sur la passation des marchés constituent un obstacle majeur. Bien que les entreprises canadiennes autorisées à faire office d'agents d'exécution canadiens peuvent attribuer des contrats de sous-traitance à des entreprises étrangères, l'ACDI n'est pas autorisée à conclure des marchés directement avec des entités à l'extérieur du Canada, ce qui l'empêche de mettre à profit les capacités existantes dans les pays en développement et de favoriser le renforcement de ces capacités. Enfin, la participation aux approches-programmes novatrices par l'entremise d'approches sectorielles, ou la promotion d'une coopération trilatérale engageant le Canada et deux pays en développement ou plus, seront limitées tant que le Canada ne disposera pas des pouvoirs requis pour passer des marchés avec des entités non canadiennes.

- L'ACDI

  - abolira la politique de 1987 sur le déliement de l'aide et le concept du contenu canadien minimal qui y est associé pour les programmes bilatéraux;

  - mettra en œuvre la Recommandation du CAD de l'OCDE pour les pays les moins avancés;

  - adoptera la définition du CAD de l'OCDE sur le déliement de l'aide, qui permet de mesurer l'aide liée et non liée dans les programmes bilatéraux;

  - rendra compte des niveaux de l'aide liée et non liée, en fonction de cette définition, dans son Rapport sur le rendement destiné au Parlement;

  - demandera des modifications à ses règlements sur la passation des marchés :
    - afin d'étendre, au cas par cas, l'admissibilité à soumissionner des marchés de l'ACDI à des entités de l'Afrique subsaharienne et aux pays les moins avancés, sous réserve de l'approbation de la ministre de la Coopération internationale;
    - afin de recourir aux appels d'offres internationaux dans les situations visées par la Recommandation du CAD de l'OCDE;
    - afin de recourir aux appels d'offres internationaux dans les situations autres que celles visées par la Recommandation du CAD de l'OCDE, sous réserve de l'approbation de la ministre de la Coopération internationale;

  - n'apportera aucun changement pour l'instant à la politique d'aide liée touchant l'aide alimentaire, ou la programmation de la Direction générale du partenariat canadien.

# CONCENTRATION ACCRUE SUR L'AFRIQUE

### *Défis et changements en Afrique*

Le continent africain est caractérisé par un niveau anormalement élevé de pauvreté et de sous-développement, situation qui nécessite une attention spéciale de la communauté internationale. L'Afrique est de plus en plus mise à l'écart de la croissance et de la prospérité découlant de la mondialisation, alors que le VIH sida, les conflits, la corruption, les inégalités entre les sexes et la pauvreté généralisée continuent de faire obstacle au développement et à la croissance. Par exemple, plus des deux tiers des pays les moins avancés du monde se situent en Afrique; la part du commerce mondial qui revient à l'Afrique subsaharienne n'est que de 2 %. L'Afrique abrite 70 % des personnes infectées par le VIH sida; aussi l'espérance de vie moyenne a-t-elle chuté pour passer à 47 ans en Afrique subsaharienne. Ces problèmes et bien d'autres constituent de toute évidence des obstacles plus importants que dans toute autre région en développement.

Parallèlement toutefois, la région traverse une période de démocratisation. Bien que le rythme et l'ampleur de la transition soient inégaux, les dirigeants démocratiquement élus dans plusieurs pays importants ont manifesté clairement leur engagement à apporter des changements positifs et prennent les mesures requises pour le faire. Ainsi, les saines politiques ont permis à certains pays d'enregistrer des taux élevés de croissance économique, par exemple le Sénégal, l'Ouganda, la Tanzanie et le Botswana.

Outre cet engagement accru à l'égard de changements positifs de la part de dirigeants africains, on s'entend de plus en plus dans le monde sur l'importance d'accélérer la démarginalisation du continent. On s'entend aussi sur la nécessité d'utiliser de nouvelles approches pour ce faire. Au centre de ces nouvelles approches se trouve la reconnaissance du fait que ce sont les Africains mêmes qui doivent diriger et coordonner leurs propres initiatives ainsi que les initiatives internationales de développement. Les pays développés admettent qu'ils doivent faire plus pour appuyer les initiatives africaines, surtout celles des pays engagés à l'égard de la réforme. De plus, ils reconnaissent désormais qu'il faut aller au-delà de l'amélioration des politiques si l'on veut satisfaire les besoins fondamentaux du continent en matière d'accroissement du commerce et des capitaux d'investissement.

### *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*

Lors du Sommet du G8 qui s'est tenu à Genève en 2001, les dirigeants africains ont présenté un énoncé clair de leur engagement à apporter des changements positifs sous la forme d'un plan visant à promouvoir la stabilité, à réduire la pauvreté et à mettre fin à la marginalisation de l'Afrique. Dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA), les dirigeants africains s'engagent devant leurs populations à raffermir la démocratie, à mettre en œuvre de saines politiques de gestion économique et à promouvoir la paix, la sécurité et le développement axé sur les personnes. Le NPDA est le premier plan de développement exhaustif qui ait été créé par des dirigeants africains, ce qui témoigne de leur volonté politique et de leur leadership. Il ne blâme aucunement les pays développés pour les problèmes de l'Afrique ni ne suggère que l'accroissement de l'APD ou de l'allégement de la dette puisse régler, seul, les problèmes. Au cœur du NPDA se trouve la création d'un nouveau partenariat entre l'Afrique et les pays développés, partenariat fondé sur le respect et la responsabilité mutuels et sur les principes internationaux de l'efficacité de l'aide. Le NPDA réitère l'importance de créer des partenariats avec l'Afrique, auxquels s'associe une responsabilité mutuelle des pays africains à l'égard de l'atteinte de leurs objectifs. Le plan fait valoir la prise en charge du processus de développement par l'Afrique; les conditions propices au développement seront créées principalement par les Africains, avec l'aide des partenaires du développement.

Le NPDA répond directement aux questions et aux préoccupations des partenaires du développement; aussi ces derniers doivent-ils en tenir compte. L'ACDI entend miser pleinement sur le NPDA, y compris les plans de mise en œuvre et les mécanismes d'examen par les pairs. Cette démarche est tout à fait conforme au principe du renforcement de l'efficacité de l'aide, qui se fait en appuyant la prise en charge locale et les stratégies de développement locales énoncées dans la partie précédente.

### *Plan d'action du G8 pour l'Afrique*

Pour ce qui est de l'initiative du premier ministre Chrétien, les pays du G8 ont élaboré un Plan d'action pour l'Afrique qui décrit comment ils donneront suite au NPDA. Le Plan d'action a été approuvé au Sommet du G8 à Kananaskis qui a eu lieu en juin 2002. Le but premier est de créer un nouveau partenariat entre le G8 et les pays africains, lequel mobilisera davantage de ressources financières et techniques — à la fois publiques et privées — sur une longue période. Le G8 appuie les initiatives africaines qui visent à faire participer la population africaine au NPDA; il consultera les partenaires africains afin de savoir comment les donateurs peuvent apporter leur soutien à cet égard. Le Plan d'action favorise les partenariats au sein des partenaires du Sud et entre eux, avec d'autres donateurs, ainsi que les secteurs privé et sans but lucratif. Il complète, plutôt que reproduit, des initiatives existantes du G8.

En outre, les pays du G8 établiront des partenariats renforcés avec les pays africains qui ont entériné les principes du NPDA, comme en témoignent la mesure des résultats et les examens par des pairs. Cela comprend l'engagement politique et financier des gouvernements à réformer les politiques, à gouverner de façon juste, à investir dans leurs propres populations et à promouvoir la liberté et la croissance économiques. Les pays membres du G8 pourraient acheminer à ces pays au moins la moitié des nouvelles ressources pour l'aide au développement qu'ils ont annoncées à la récente Conférence sur le financement du développement. Ils collaboreront également avec des pays à « partenariat de transition » qui ne satisfont pas encore les normes du NPDA mais qui sont sur la bonne voie. Ce type de partenariat consistera surtout en des activités de renforcement des capacités. Les pays donateurs ne travailleront pas avec les gouvernements qui font fi des intérêts et de la dignité de leurs populations. Cependant, ils continueront de réagir aux situations d'urgence humanitaires, quel que soit le gouvernement, et continueront de se pencher sur les questions fondamentales que sont la dignité humaine et le développement. Chaque partenaire du G8 décidera avec quels pays africains établir des partenariats renforcés. Au prochain Sommet du G8, on examinera les progrès accomplis relativement à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'Afrique.

### *Fonds canadien pour l'Afrique*

Le Fonds canadien pour l'Afrique constitue la contribution du Canada à la mise en œuvre du Plan d'action du G8 pour l'Afrique. Le Canada a été le premier pays à établir un montant précis pour appuyer le Plan d'action.

Le Fonds canadien pour l'Afrique est entré en vigueur au Sommet de Kananaskis tenu en juin 2002. Il prévoit un montant de 500 millions de dollars sur trois ans, en plus de l'APD habituelle du Canada destinée à l'Afrique. Le Fonds sera géré par l'ACDI et demeurera un élément distinct de la programmation régulière en faveur de l'Afrique. La gestion du Fonds sera coordonnée par le processus du G8 et d'autres ministères canadiens. Le Fonds visera un nombre relativement limité de vastes programmes hautement visibles, et comportera une diversité d'initiatives du G8, de l'Afrique et du Canada. Les pays visés par les partenariats seront choisis sur la base du processus d'examen par les pairs du NPDA, et sur la base de l'utilisation des principes d'efficacité de l'aide, comme la prise en charge locale, les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, la coordination entre les donateurs, les approches sectorielles, la responsabilité mutuelle, et la gestion axée sur les résultats. Ces pays doivent se montrer résolus à l'égard de la démocratie, du bon gouvernement et des droits de la personne. Parmi les partenaires admissibles aux initiatives financées par le Fonds, mentionnons des institutions internationales et multilatérales reconnues; d'autres donateurs; des gouvernements africains; des institutions régionales, nationales et locales panafricaines; des entreprises du secteur privé; et des organisations de la société civile. Le Fonds canadien pour l'Afrique

exposera le leadership du Canada dans la poursuite d'un développement efficace grâce à une série d'initiatives d'envergure et de premier plan à l'appui du NPDA et du Plan d'action du G8 pour l'Afrique.

Les initiatives relatives à la mise en œuvre du Fonds touchent trois volets : promouvoir la croissance économique (y compris accroître l'accès aux marchés et encourager l'investissement du secteur public); renforcer les institutions et la gouvernance; et investir dans les populations et dans l'avenir de l'Afrique (y compris la santé, la nutrition, l'eau et l'agriculture, et l'éducation de base). Certaines de ces initiatives sont directement liées au travail du Groupe d'experts du G8 sur l'accès aux nouvelles technologies. La participation du public à la recherche de solutions africaines aux problèmes est un élément clé de ces initiatives.

- **L'ACDI solidifiera l'engagement à long terme avec l'Afrique, au moyen d'investissements stratégiques à l'appui des initiatives africaines de développement dans des secteurs clés. Les investissements dans des programmes en Afrique reposeront sur les principes d'efficacité de l'aide reconnus internationalement, l'accent étant mis sur le renforcement des partenariats avec les pays engagés à l'égard de la réforme. Une attention spéciale sera accordée aux pays qui sont aptes à exercer un leadership au niveau régional.**

- **Au total, le Canada versera 6 milliards de dollars sous forme de ressources existantes et nouvelles sur cinq ans, afin de promouvoir le développement de l'Afrique, dont un montant de 500 millions de dollars pour le Fonds canadien pour l'Afrique.**

- **L'ACDI élaborera une stratégie en deux parties, d'une part pour raffermir notre engagement envers les pays plus pauvres d'Afrique qui présentent une bonne fiche sur les plans de la gouvernance et de la volonté d'une réforme, et d'autre part pour fournir une réponse aux pays qui continuent d'affronter des problèmes de conflit et d'instabilité.**

# CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Il est clair que les changements énoncés dans ce document auront d'importantes répercussions sur la façon de faire de l'ACDI. Au fur et à mesure que l'ACDI adoptera des approches plus programmatiques dans un certain nombre de pays visés par le renforcement des partenariats, des changements majeurs seront apportés aux structures et aux systèmes existants de l'Agence.

## *Devenir une institution davantage axée sur le savoir*

Les approches programmatiques mettent au premier plan le savoir d'un organisme de développement. La véritable valeur ajoutée des organismes d'aide tient à leur savoir-faire en matière de développement, c'est-à-dire à leur connaissance du pays, de la situation et des besoins de ce dernier en fait de développement, des solutions souhaitées et de la façon de les réaliser, ainsi que des ressources physiques et intellectuelles qui peuvent être exploitées pour relever les défis du développement.

L'ACDI est une organisation qui compte déjà de nombreux praticiens hautement compétents et expérimentés. La question est de savoir comment l'ACDI partage et exploite ses connaissances et comment elle y accède, dans le but d'améliorer la prestation du programme d'aide. L'ACDI a mis en œuvre une initiative sur la gestion des connaissances afin de se pencher directement sur la question. Cette initiative comporte deux objectifs : 1) faire de l'ACDI une organisation qui met constamment à l'épreuve son expérience et qui la transforme en connaissances qui sont directement mises à la disposition de l'ensemble de l'organisation; 2) veiller à ce que l'ACDI utilise systématiquement des approches qui permettent de transmettre les connaissances provenant de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation aux personnes compétentes afin de rendre le soutien de l'ACDI plus efficace.

L'ACDI a déjà commencé à mettre en place une série de changements internes qui, collectivement, renforceront sa capacité à exploiter ses connaissances pour relever les défis du développement, entre autres :

- renforcer la capacité d'élaboration de politiques au sein de l'Agence;
- renouveler l'effectif du personnel scientifique et technique de l'Agence;
- prendre des mesures pour renouveler le bassin des ressources humaines de l'Agence afin de les mieux préparer à un rôle davantage axé sur le savoir, notamment par le recrutement de jeunes agents;
- moderniser et reconstruire ses systèmes de technologie et de gestion de l'information;

- revoir son approche de la gestion de l'information;
- renforcer ses réseaux internes de savoir.

Avec le temps, les processus opérationnels de l'ACDI sont devenus inutilement complexes; les employés consacrent trop de temps à gérer les processus au lieu d'optimiser les connaissances sur le développement. Le gouvernement faisant de plus en plus affaire en ligne, l'ACDI a profité de l'occasion pour réduire ses 34 processus opérationnels à trois catégories simples mais exhaustives : le modèle directif, le modèle réactif et le modèle de base institutionnel. Brièvement, le modèle directif correspond à des initiatives pour lesquelles l'ACDI coordonne les étapes d'identification et de conception, et gère l'étape de la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme. Le modèle réactif comprend des initiatives pour lesquelles l'ACDI fournit un soutien financier et peut-être même un soutien stratégique dans le cadre de programmes ou de projets précis d'autres organisations. Enfin, le modèle de base institutionnel vise des initiatives pour lesquelles l'ACDI soutient les activités d'autres organisations au niveau institutionnel ou de programme.

L'avantage principal que présenteront ces nouveaux modèles pour nos partenaires de l'extérieur, c'est qu'ils apporteront plus de clarté et de transparence à la façon de faire affaire de l'ACDI. Autre avantage : une fois la période d'apprentissage passée, les agents de développement de l'ACDI auront plus de temps pour consacrer leur énergie au développement et au partage de leurs connaissances.

L'utilisation accrue des approches-programmes devrait également réduire le nombre de projets de l'ACDI ainsi que le nombre d'opérations qui accompagnent ces projets.

- **Afin de favoriser la prestation efficace du programme d'aide canadien sur le terrain, l'ACDI poursuivra sur sa lancée afin de devenir une organisation axée sur le savoir.**

### *Renforcer la présence sur le terrain*

La présence de l'ACDI dans les pays visés par le renforcement des partenariats est une question qui est étroitement liée au rôle de l'Agence en tant qu'institution axée sur le savoir. L'utilisation accrue des approches programmatiques met l'accent sur la connaissance des pays, sur la présence à la table d'élaboration des stratégies sectorielles, et sur l'accès aux réseaux nationaux où l'influence et le soutien émanent du dialogue sur les politiques. La présence sur le terrain aide aussi les organismes donateurs à se faire une meilleure idée de ce que la prise en charge locale signifie dans un pays donné. Elle peut aussi aider à améliorer la coordination sur place des initiatives de développement à la fois du pays en développement et de ses donateurs.

Comparativement à d'autres donateurs, le Canada a tendance à être assez centralisé et à avoir une présence relativement modeste sur le terrain. Si l'ACDI a obtenu des résultats positifs en général, l'examen par les pairs effectué par le Comité d'aide au développement (CAD) a jugé qu'elle est trop centralisée. Dans le rapport du Bureau du vérificateur général de 1998, on signale aussi une détérioration de nos connaissances sur le terrain et on met en lumière le lien qui existe entre une compréhension plus poussée de nos pays partenaires et une programmation efficace.

Il était généralement admis que l'expérience antérieure de l'ACDI en fait de décentralisation avait contribué à améliorer véritablement ses connaissances des contextes locaux et sa capacité à prendre des décisions rapides, éclairées et pertinentes. Cependant, cette présence accrue sur le terrain peut engendrer des coûts considérables, selon le modèle choisi. L'expérience de l'ACDI avec la décentralisation à la fin des années 1980 a été une entreprise coûteuse qui a contribué à la décision de revenir à des opérations plus centralisées. Le passage à une présence accrue sur le terrain augmenterait probablement les coûts de fonctionnement de l'ACDI.

Cependant, il existe plusieurs façon de limiter l'impact sur le budget opérationnel de l'ACDI. Tout d'abord, on élargit le rôle de nombreuses unités d'appui aux programmes afin qu'il touche les fonctions administratives, de programmation et d'élaboration de politiques. En second lieu, le recours à des professionnels recrutés sur place est un autre moyen d'accroitre la présence sur le terrain, à un coût moindre. Ces professionnels auront l'avantage de posséder une expérience et une connaissance approfondies du pays, contrairement au personnel canadien. Enfin, et avant tout, le nombre de pays où l'on choisira de renforcer la présence sur le terrain sera limité.

- **L'ACDI accroîtra sa présence sur le terrain dans les pays visés par le renforcement des partenariats afin qu'elle puisse mettre en œuvre, de façon efficace, les nouvelles approches-programmes.**

### *Mesurer les résultats*

Au fur et à mesure que l'ACDI aura davantage recours à de nouvelles approches en vue d'une aide plus efficace, elle devra modifier sa façon de mesurer ses résultats et ses réalisations.

Au niveau macro le plus élevé, la communauté internationale suivra annuellement, par l'intermédiaire des Nations Unies, les progrès accomplis vers l'atteinte des **Objectifs de développement du millénaire**. Pour cela, elle mesurera au niveau des pays la progression vers les 18 cibles de développement (p. ex. l'éducation primaire universelle) et les 48 indicateurs connexes (p. ex. les

taux d'alphabétisation). Cette information permettra aussi à l'ACDI de déterminer, de façon générale, la mesure dans laquelle ses investissements en matière d'aide se traduisent en résultats, particulièrement dans les pays de concentration qu'elle aura choisis.

À l'échelle de son organisation, l'ACDI s'est attachée à aligner son cadre de résultats en fonction des **Objectifs de développement du millénaire** et des nouvelles approches pour une aide plus efficace. Elle a établi un cadre de **Résultats clés de l'Agence**, les **Objectifs de développement du millénaire** et les cibles connexes étant les résultats globaux en matière de développement qu'elle cherche à obtenir. Ces Résultats clés sont en voie d'intégration dans la structure de planification, de budgétisation et de compte rendu existante de l'Agence, de manière que le Parlement soit tenu au courant, chaque année, des principaux résultats et objectifs de l'ACDI aussi bien que de ses réalisations.

Au sein de la communauté internationale des donateurs, l'ACDI est réputée pour ses succès dans la mise en œuvre d'une approche axée sur les résultats au niveau des projets. Le défi qui se pose à l'ACDI aujourd'hui, selon les nouvelles approches-programmes, consiste à déplacer l'accent mis sur les résultats au niveau du programme et du pays. À l'étape de la planification et de la mise en œuvre, il faudra pour cela s'entendre avec le pays partenaire et les autres donateurs sur le suivi approprié pour mettre en œuvre la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ou un plan équivalent, établir des objectifs à atteindre dans un délai précis (p. ex. accroître les taux d'alphabétisation, le ratio filles-garçons à l'école, les taux de vaccination), concevoir un cadre commun de mesure du rendement et de responsabilisation et effectuer une évaluation et un suivi conjoints des progrès.

À l'étape de l'évaluation et de la vérification, un changement d'approche semblable sera nécessaire. L'évaluation et la vérification au niveau du projet, bien que nécessaires, peuvent fournir une perspective trop étroite du rendement de l'ACDI. Un projet en tant que tel peut obtenir une évaluation favorable quant aux résultats escomptés, mais si le secteur ou le pays visé n'affiche toujours aucuns progrès, on peut se demander avec raison si le problème que tentait de résoudre le projet était bien « le bon » au départ.

- **Avec le recours accru à l'approche-programme pour la coopération, l'Agence évaluera dorénavant les résultats non plus en fonction du projet mais plutôt en fonction du programme et du pays, et ciblera davantage leur viabilité. De plus en plus, ces résultats seront directement liés à l'atteinte des cibles énoncées dans les Objectifs de développement du millénaire.**

- **L'ACDI adoptera également une nouvelle façon d'évaluer le rendement. Les évaluations et les vérifications seront désormais effectuées aux niveaux du programme et du pays, l'accent étant mis sur l'évaluation des institutions et des pays qui bénéficient d'un soutien plus important de l'ACDI.**

# CONCLUSION

La position présentée ici témoigne de l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard du renforcement de l'efficacité de son programme d'aide au développement, et des principes et approches qui guideront l'ACDI sur le chemin de la réforme et du renouveau.

Il reste beaucoup à faire pour mettre en œuvre cette approche, y compris choisir les pays visés par le renforcement des partenariats, opérationnaliser la nouvelle approche dans le contexte de l'aide liée, élaborer des cadres stratégiques pour le développement de l'agriculture et du secteur privé, et de faire progresser notre nouveau partenariat avec l'Afrique.

Parallèlement au raffermissement de l'objectif concernant l'efficacité de l'aide, l'ACDI saisira les occasions d'élargir la portée de cette réforme. Dans ce contexte, on examine actuellement la façon dont les principes et les approches présentés précédemment peuvent être le mieux intégrés dans les programmes mis en œuvre par la Direction générale du partenariat canadien et la Direction générale des programmes multilatéraux.

Un travail plus poussé est également nécessaire en ce qui a trait à l'approche-programme appropriée de l'ACDI dans les pays en développement plus avancés. Dans ces pays toutefois, la présence de l'ACDI traduit en grande partie les principes de la politique étrangère. Il faudra attendre la révision actuelle de cette politique avant de modifier toute approche de l'Agence.

Comme on l'a mentionné au départ, le milieu mondial de la coopération au développement a évolué rapidement à la suite d'événements mondiaux tenus à New York, à Doha, à Monterrey, à Kananaskis et à Johannesburg. De toute évidence, les choses ont changé depuis que l'ACDI a lancé, il y a deux ans, son initiative sur le renforcement de l'efficacité de l'aide. Et les choses continueront de changer. Aussi, le renouveau continu de l'ACDI s'effectuera-t-il dans un milieu en constante évolution. L'Agence devra être prête à s'adapter à ces changements.

Tout au long de ce processus, deux principes guideront le travail de l'ACDI. Tout d'abord, une forte concentration sur les résultats. Dans ce contexte, l'ACDI évaluera, dans deux ans, les progrès faits à l'égard de sa stratégie ainsi que son incidence sur l'efficacité de l'aide, dans le but d'apporter, s'il y a lieu, des corrections à mi-parcours.

Le second principe est la transparence. L'approche stratégique de l'ACDI face au renforcement de l'efficacité de l'aide a été mise en œuvre dans un contexte de grande transparence, en tenant compte des points de vue des employés et des intervenants de l'extérieur tout au long du processus. Ce dialogue sera maintenu pendant tout le processus de renouveau de l'ACDI.